Salvatore Curreri

Partiti e gruppi parlamentari nell'ordinamento spagnolo

Firenze University Press

Monografie
Scienze Sociali

1. *Giovani Jeunes Jovenes,* a cura di Gianfranco Bettin Lattes, 2001

2. Francesco Ciampi, *Il governo delle risorse nell'ateneo: un modello per la valutazione ex ante dell'impatto economico e patrimoniale dei corsi di laurea,* 2001

3. Luciana Lazzeretti, Tommaso Cinti, *La valorizzazione economica del patrimonio artistico delle città d'arte: il restauro artistico a Firenze,* 2001

4. *Per leggere la società*, a cura di Gianfranco Bettin Lattes, 2003

5. Luciana Lazzeretti, *Nascita ed evoluzione del distretto orafo di Arezzo, 1947-2001: primo studio in una prospettiva ecology based,* 2003

6. *Art Cities, Cultural Districts and Museums,* edited by Luciana Lazzeretti, 2004

7. Saverio Migliori*, Lo studio e la pena. L'Università di Firenze nel carcere di Prato: rapporto triennale 2000-2003,* 2004

8. Franca Alacevich, *Promuovere il dialogo sociale. Le conseguenze dell'Europa sulla regolazione del lavoro*, 2004

9. Salvatore Curreri, *Democrazia e rappresentanza politica. Dal divieto di mandato al mandato di partito*, 2004

Salvatore Curreri

Partiti e gruppi parlamentari nell'ordinamento spagnolo

Firenze University Press
2005

Indice

Curreri Salvatore, *Partiti e gruppi parlamentari*, ISBN 88-8453-283-3

CAPITOLO III
RAPPRESENTANZA POLITICA E DIVIETO DI MANDATO IMPERATIVO

CAPITOLO IV
I GRUPPI POLITICI NELLA COSTITUZIONE E NEI REGOLAMENTI PARLAMENTARI

Premessa

Questo secondo volume sul rapporto tra democrazia e rappresentanza politica, incentrato sul ruolo svolto dai partiti e dai gruppi parlamentari nell'ordinamento spagnolo, costituisce il naturale sviluppo delle conclusioni teoriche raggiunte nel primo, dedicato al passaggio dal divieto di mandato al mandato di partito.

L'erompere del fenomeno del trasformismo parlamentare, che ha raggiunto nel nostro paese dimensioni inusitate, sia per il numero dei parlamentari coinvolti e dei trasferimenti effettuati, sia per gli effetti prodotti sulle forze politiche e sulla stabilità degli esecutivi, ha costituito l'occasione per una più ampia riflessione sui tradizionali principi di origine liberale della rappresentanza nazionale e del divieto di vincolo di mandato e su come essi vanno ripensati nel moderno *Parteienstaat* in cui il popolo esercita la propria sovranità all'interno delle istituzioni rappresentative attraverso i partiti politici.

Le conclusioni cui siamo pervenuti circa la necessità di definire soluzioni normative di varia natura (costituzionale, legislativa, regolamentare, convenzionale) atte a garantire il rispetto da parte dell'eletto del mandato di partito ricevuto dagli elettori trovano nell'esperienza spagnola un immediato e stimolante momento di verifica e di confronto.

In Spagna, infatti, la problematica relativa al cosiddetto *transfuguismo* parlamentare s'è imposta all'attenzione della classe politica e della dottrina sin dalle prime legislature, complici il mancato consolidamento delle nascenti istituzioni democratiche e la fluidità del quadro politico. Le diverse soluzioni colà adottate per contrastare tale fenomeno, seppur non prive, come si vedrà, di elementi di incertezza e di ambiguità, dimostrano di per sé come dagli stessi principi costituzionali sulla rappresentanza politica presenti nel nostro ordinamento sia possibile trarre in via sistematica significati più conformi al ruolo fondamentale svolto a tal fine dai partiti politici, senza con ciò minare alle fondamenta la natura democratica del sistema parlamentare.

Curreri Salvatore, *Partiti e gruppi parlamentari*, ISBN 88-8453-283-3

Quella che ci si propone di svolgere nelle pagine che seguono è, quindi, un'indagine comparata che, muovendo dall'esame delle disposizioni presenti nell'ordinamento costituzionale spagnolo che delineano il circuito della rappresentanza politica, anche alla luce della fondamentale interpretazione datane dal *Tribunal Constitucional*, ci porti ad analizzare specificamente la disciplina sui gruppi parlamentari e, in tale contesto, le disposizioni al riguardo volte a garantirne la corrispondenza con i partiti politici presentatisi alle elezioni ed a limitare il fenomeno del transfuguismo, a livello sia nazionale sia locale.

Le conclusioni cui siamo pervenuti vogliono costituire solo un momento di ulteriore riflessione circa l'opportunità, se non la necessità costituzionale di una disciplina normativa diretta a circoscrivere la libertà del mandato parlamentare, senza con ciò conculcarla, di modo che essa venga esercitata nell'ambito del mandato politico ricevuto dagli elettori attraverso il partito politico d'appartenenza. Del resto, il progetto di riforma costituzionale attualmente in discussione alle Camere in tema di forma di governo testimonia inequivocabilmente un'apprezzabile sensibilità verso il rispetto della volontà del corpo elettorale nel corso della legislatura, la quale meriterebbe di essere estesa e sviluppata anche in riferimento ai singoli eletti.

A conclusione di una ricerca che ci ha impegnati per più di un triennio, sia consentito infine di ringraziare sentitamente coloro senza i quali essa non avrebbe mai visto la luce: la mia famiglia, alla quale tanto, troppo tempo essa ha sottratto e, soprattutto, il Prof. Armando Mannino, mio Maestro. Per quel che poco che vale, a loro questo libro è dedicato.

Termini Imerese,15 aprile 2005
Salvatore Curreri

Capitolo I
La rappresentanza politica nella costituzione spagnola

1. Sovranità nazionale e sovranità popolare nella Costituzione spagnola

Le disposizioni costituzionali spagnole che regolano il processo di trasformazione della pluralità d'interessi sociali nell'unica volontà statale, pur presentando, come vedremo, diverse analogie con quelle italiane, se ne distinguono per un più esplicito riconoscimento dell'essenziale intermediazione tra elettori ed eletti svolta dai partiti politici e per il conseguente tentativo di rivisitare i tradizionali principi liberali della rappresentanza nazionale e del divieto di vincolo di mandato.

Tale tentativo ci sembra già emblematicamente riassunto nell'art. 1.2 della Costituzione spagnola (d'ora in poi CE), laddove si afferma che "la soberanía nacional reside en el pueblo español, del que emanan los poderes del Estado".

Con tale articolo il costituente spagnolo, ispirandosi all'art. 3.1 della vigente Costituzione francese ("La souveraineté nationale appartient au peuple …")[1], ha ribadito il principio della sovranità nazionale ma, nel contempo, ha individuato nel popolo, il soggetto in cui essa esclusivamente risiede e da cui, di conseguenza, emanano tutti i poteri.

---

[1] Identico era l'art. 3.1 della precedente Costituzione del 27 ottobre 1946, la cui prima formulazione, approvata dall'Assemblea Nazionale Costituente il 19 aprile 1946 e bocciata per referendum il successivo 6 maggio, proclamava invece l'appartenenza della sovranità al popolo francese (art. 2.1: "Le principe de toute souveraineté réside essentiellement dans le peuple"; art. 43: "La souveraineté appartient au peuple. Elle s'exerce conformément à la Constitution"). Cfr. Laferrière, 941 s.

Curreri Salvatore, *Partiti e gruppi parlamentari*, ISBN 88-8453-283-3

Riprendendo analoghe osservazioni svolte dalla dottrina francese[2], anche quella spagnola[3] ha giudicato tale formula ibrida e contraddittoria perché, pur distinguendo tra nazione e popolo, cerca per ragioni di *realpolitik* di conciliare due concezioni della sovranità – quella nazionale e quella popolare – storicamente[4] e teoricamente incompatibili, in quanto proprie di due forme di Stato diverse: quella liberale e quella democratica[5].

Non v'è dubbio che, come in Francia[6], anche in Spagna la disposizione alfine approvata fu frutto del tentativo di superare il contrasto tra le forze politiche di sinistra, favorevoli alla definitiva consacrazione del principio della sovranità popolare – già sancito dall'art. 1.1 di quella Costituzione provvisoria che fu la *Ley para la Reforma Política* del 4 gennaio 1977, n. 1 (d'ora in poi LRP)[7]

---

[2] Sull'ambiguità del citato art. 3.1 della vigente Costituzione francese v., tra gli altri, CADART, 188 ss.; ARDANT, 170 s.; TURPIN, 158 e 330; AVRIL, GICQUEL [1995], 124 s.; PORTELLI, 113; BURDEAU, HAMON, TROPER, 182 ss. e specialmente 188 s., per i quali tale articolo legittima la presenza di forme di democrazia diretta accanto a quelle tradizionali di democrazia rappresentativa.

[3] Cfr. GARRORENA MORALES [1984], 124 ss., che giudica tale formula "absolutamente censurable" (127); LUCAS VERDÚ [1983], 70 s., che vi vede la "sintesis entre el reformismo y el rupturismo"; ÁLVAREZ CONDE [1996], 122; L. ALONSO DE ANTONIO, J.A ALONSO DE ANTONIO, cit., 142; SALAZAR BENÍTEZ, 80.

[4] Il principio della sovranità nazionale fu accolto nella Costituzione di Cadice del 18 marzo 1812 (art. 3: "La soberanía reside esencialmente en la Nación, y por lo mismo pertenece a ésta exclusivamente el derecho de establecer sus leyes fundamentales.") ed in quella liberale dell'1 giugno 1869 (art. 32: "La soberanía reside esencialmente en la Nación, de la cual emanan todos los poderes"). Il principio della sovranità popolare fu previsto nel progetto di Costituzione federale della I Repubblica spagnola del 17 luglio 1873 (art. 42: "La soberanía reside en todos los ciudadanos y se ejerce en representación suya por los organismos políticos de la República constituida por medio des sufragio universal"; art. 43: "Estos organismos son el Municipio, el Estado regional y el Estado federal o Nación. La soberanía de cada organismo reconoce por límites los derechos de la personalidad humana") per poi essere per la prima volta sancito nei primi due commi dell'art. 1 della Costituzione democratica della II Repubblica spagnola del 9 dicembre 1931 ("España es una República demócratica de trabajadores de toda clase, que se organiza en régimen de Libertad y de Justicia. Los poderes de todos sus órganos emanan del pueblo").

[5] Il rapporto tra sovranità nazionale e sovranità popolare è un tema classico della dottrina moderna: v. CARRÉ DE MALBERG, II, 167 ss.; HAURIOU; CAPITANT, 154 ed anche in [1982], 276.

[6] Il dibattito svoltosi il 3 settembre 1946 sull'art. 3 del progetto di Costituzione registrò una netta contrapposizione tra le forze politiche di destra, favorevoli alla "sovranità nazionale" in virtù della superiorità della nazione sul popolo, inteso come corpo elettorale (v. l'intervento del deputato Bastid a sostegno del proprio emendamento in base a cui "la souveraineté appartient a la nation"), e quelle di sinistra, a favore della "sovranità popolare" (v. il *rapport* dell'on. Coste-Fleuret).

[7] Secondo tale articolo "la democracia en el Estado español se basa en la supremacía de la Ley, *expresión de la voluntad soberana del pueblo*" (corsivo nostro). Tale legge fu

– e quelle di destra, schierate per la riproposizione del principio della sovranità nazionale[8], a favore di cui giocava il peso e la suggestione emotiva esercitata dalla tradizione costituzionale.

Tale contraddittorietà non merita, però, di essere rimarcata oltremisura, in considerazione sia dei motivi specifici che hanno indotto il costituente spagnolo a prediligere tale formula, sia della prevalenza della sovranita popolare su quella nazionale[9].

Dalla lettura dei lavori preparatori dell'art. 1.2 CE emerge chiaramente che con l'espressione "sovranità nazionale" si sia voluto non tanto richiamare le limitazioni che tale teoria pone al dispiegamento del principio della sovranità popolare, quanto piuttosto, più semplicemente, affermare l'unità dello Stato spagnolo, come unica Nazione, contro ogni tentativo separatista promosso da quelle forze politiche – parlamentari e no – basche e catalane di stampo nazionalista che rivendicavano, allora come oggi[10], la sovranità dei popoli di quei territori[11] facendo leva sul principio

---

dapprima approvata dalle *Cortes* il 18 novembre 1976, poi dal popolo per referendum il successivo 15 dicembre ed infine promulgata dal Re il 4 gennaio 1977. Essa costituì la *Ley Fundamental* (così la sua disposizione finale) spagnola fino all'entrata in vigore della nuova Costituzione, approvata per referendum il 6 dicembre 1978 e promulgata dal Re il successivo 27 dicembre.

[8] Inizialmente l'art. 1.2 dell'*Anteproyecto* della Costituzione ("los poderes de todos los órganos del Estado emanan del pueblo español en el que reside la soberanía") non faceva riferimento alla sovranità nazionale, per la contrarietà sia del partito socialista (d'ora in poi PSOE) che di quello comunista (PCE), favorevoli come detto al riconoscimento del principio della sovranità popolare. Fu in seguito la *Ponencia*, nella propria relazione all'*Anteproyecto*, a proporre un testo pressoché identico all'attuale – tranne che per il riferimento a "todos" i poteri dello Stato – accogliendo in ciò le proposte dell'*Unión de Centro Democrático* (UCD) e di *Alianza Popular* (AP); v. PÉREZ ROYO [1996], 191.

In generale, sul processo costituente v. AA.VV. [1978]; GARCÍA [2001], 772 s., per il quale, a differenza di Italia e Germania, in Spagna la discussione del testo costituzionale avvenne in uno stato di segretezza e di separazione dal corpo elettorale.

[9] Cfr. SOLOZÁBAL ECHEVARRÍA [1980], 264 s.

[10] Il 25 ottobre 2003 il Consiglio di governo della Comunità autonoma del Paese basco ha approvato il progetto di nuovo Statuto, presentato dal suo *Lehendakari* (Presidente), Juan Josè Ibarretxe, che prevede: il riconoscimento di un'identità propria al popolo basco, suddiviso tra la Spagna e la Francia; la trasformazione di *Euskadi* in ente sovrano, liberamente associato alla Spagna e l'istituzione di una nuova sezione del *Tribunal constitucional* competente a giudicarne i conflitti di competenza. Contro tale progetto, ritenuto essenzialmente lesivo del principio di sovranità, si è schierato sia il precedente Governo del popolare Aznar che l'attuale guidato dal socialista Zapatero.

[11] V. in questo senso gli interventi degli on. Tierno Galván ed Ortí Bordás nella seduta dell'11 maggio 1978. In dottrina v. ALZAGA VILLAAMIL, 82 ss.; DE ESTEBAN [1980], 69 s.; ÁLVAREZ CONDE [1983], 46; SOLOZÁBAL ECHEVARRÍA [1980], 267, secondo cui la

della sovranità popolare e sul connesso diritto all'autodeterminazione[12]. Del resto, proprio per evitare ogni tentazione nazionalista, fu respinto l'emendamento teso a sostituire con "Stato spagnolo" il termine "Spagna" con cui la Costituzione spagnola si apre (art. 1.1 CE)[13].

La Spagna è, quindi, un'unica Nazione. Sebbene composta di un pluralità d'identità nazionali (v., in tal senso, gli artt. 3 – sul pluralismo linguistico – e 46 – sul patrimonio storico, culturale ed artistico dei popoli della Spagna – CE)[14], unico è il "popolo spagnolo" in cui risiede la sovranità nazionale (art. 1.2 CE). Per questo motivo la Costituzione attribuisce esclusivamente alle *Cortes* la rappresentanza del popolo spagnolo (art. 66.1 CE) e solo ai loro membri la garanzia del divieto di vincolo di mandato (art. 67.2 CE)[15]. Tutto ciò viene sintetizzato dall'art. 2 CE secondo cui, solennemente, "la Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles, y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas"[16].

Tali considerazioni inducono già ad affermare che il principio della sovranità nazionale vada riferito allo Stato-istituzione, mentre quello della sovranità popolare permea di sé l'apparato statale[17]. Tale conclusione si rafforza ove si consideri che, con l'attribuzione della sovranità nazionale

---

consapevole precarietà del vincolo nazionale tra gli spagnoli, unitamente alla fede nel carattere taumaturgico della Costituzione, spiegano "la obsesión de nuestros constituyentes por la unidad, indivisibilidad e indisolubilidad de la nación española".

[12] Cfr. CONNOR, 5; VICIANO PASTOR, 167 s.

[13] Cfr. ALZAGA VILLAAMIL, 75.

[14] Sulla Spagna come Stato multinazionale v. LINZ., 413 s. Di "nazione plurale", anziché di "Stato plurinazionale" ha parlato Aznar quando era Presidente del governo per opporsi alle ulteriori spinte autonomiste provenienti dalla Catalogna e dai Paesi Baschi (v. OLIVETTI, 955 ss.).

[15] Ciò non ha impedito che, al pari di quelli delle nostre regioni, anche gli Statuti delle Comunità autonome spagnole considerino le assemblee parlamentari rappresentanti dei loro rispettivi popoli (v. artt. 25.1 EAAnd; 12.1 EAAr; 23.1 EAAst; 9.1 EACan; 8.1 EACant; 9.1 EACCLM; 10.1 EACLe.; 30.1 EACat; 10.1 EACVal; 19.1 EAEx; 19.1 EAIB; 16.1 EALR; 9.1 EAMad; 21.1 EAMur.; 11.1 LORAFNA; fanno eccezione gli Statuti della Galizia e, strano a dirsi, del Paese Basco) ed i loro membri non legati da vincolo di mandato (v. artt. 31.3 EACat; 11.7 EAGal; 26.1 EAAnd; 26.1 EAAst; 11.2 EACant; 17.8 EALR; 25.1 EAMur; 18.5 EAAr; 10.1.2 EACCLM; 10.4 EACan; 24.2 EAEx; 23.1 EAIB; 10.3 EAMad e 12.2 EACLe.; non vi fanno riferimento gli Statuti del Paese basco, della Comunità valenziana e di Navarra).

[16] Cfr. SOLOZÁBAL ECHEVARRÍA [1980], 268 ss.

[17] V. per tutti CRISAFULLI [1955]; SOLOZÁBAL ECHEVARRÍA [1980], 264 s.; BASTIDA FREIJEDO [1991], 119.

al popolo, il costituente spagnolo ha voluto non tanto legittimare l'introduzione di forme di democrazia diretta (peraltro, come vedremo, molto limitate) con cui integrare quella rappresentativa, quanto piuttosto superare il dualismo tra nazione e popolo, dando della prima un'interpretazione conforme ai principi democratici.

A tali conclusioni si oppongono coloro che, pur ritenendo nazione e popolo concetti identici[18], finiscono per privilegiare la sovranità nazionale sulla sovranità popolare, perché sarebbe il popolo ad identificarsi nei tratti caratteristici della nazione, e non viceversa. Il popolo, quindi, andrebbe inteso non come "insieme di tutti i cittadini, nella sua dimensione storica e sociale, ma come soggetto unitario, centro ideale d'imputazione. Dire che il potere dello Stato provenga dal popolo non significa giuridicamente nulla perché il popolo non è tale se non quando organizzato in Stato"[19]. Pertanto "il titolare della sovranità non è lo stesso titolare del suo esercizio, perché il primo è il popolo inteso come unità, come nazione, mentre il secondo è l'insieme degli individui ai quali l'ordinamento giuridico conferisce alcune funzioni più o meno ampie nel processo di creazione del diritto"[20]. In definitiva, l'attribuzione costituzionale della sovranità al popolo non implicherebbe l'accettazione del principio della sovranità popolare. Il formale riconoscimento del ruolo dei partiti politici (art. 6 CE) non comporterebbe l'abbandono dei principi liberali fondati sulla sovranità nazionale. Le *Cortes* rappresenterebbero il popolo spagnolo, inteso come titolare astratto della sovranità e non del suo esercizio (art. 66.1 CE), il che spiegherebbe perché i loro membri non sono soggetti a vincolo di manda-

---

[18] BASTIDA, PUNSET, DE OTTO*,* 303; BASTIDA FREIJEDO [1991], 116.

[19] BASTIDA, PUNSET, DE OTTO, cap. VII.

[20] DE OTTO PARDO [1978], 802, secondo cui la nazione cui è attribuita la sovranità non è l'insieme dei cittadini che in quel momento lo compongono ma un soggetto ideale unitario le cui caratteristiche, sebbene non strettamente giuridiche, sono determinate da esigenze di natura giuridica (792); il popolo, quindi, non è sovrano ma organo della nazione sovrana, per conto di cui esercita le proprie funzioni, in primo luogo quella elettorale (800). Analoghe sono le conclusioni cui perviene BASTIDA FREIJEDO [1991], per cui la reciproca identificazione tra nazione e popolo, "concebidos come sujeto único que sustancia, entifica y trascende a la propria suma de ciudadanos", impedisce la frammentazione della sovranità popolare. Diversamente, se così fosse, non si spiegherebbero i limiti che la sovranità incontra nel suo esercizio, il fondamento dell'obbligatorietà delle norme non create per decisione unanime di tutti i cittadini e, in definitiva, l'esistenza stessa del diritto e dello stato (117). In definitiva: la sovranità, per sua natura assoluta ed illimitata, non può che spettare alla nazione intesa come collettività ideale, mentre solo il suo esercizio, inteso come potere costituito, spetta ai cittadini che in quel momento la compongono (119).

to (art. 67.2 CE) ed il loro voto è personale e non delegabile (art. 79.3 CE)[21].

Tale interpretazione dell'art. 1.2 CE, fondata sulla artificiosa separazione tra titolarità ed esercizio della sovranità, si traduce, pertanto, nella lettura liberale delle norme costituzionali sulla rappresentanza politica, rispetto a cui il ruolo dei partiti politici resta marginale.

Altri, invece, hanno visto nella formulazione dell'art. 1.2 CE esemplarmente riassunta l'ambiguità di fondo della Costituzione in tema di rappresentanza politica. In essa, infatti, convivrebbero, non senza contrasto, la concezione classica liberale (artt. 1.2., 66.1 e 67.2 CE), secondo cui il parlamentare è libero di cambiare gruppo e partito, e quella moderna, basata sui partiti politici (artt. 6, 23.2 e 68.3 CE), con particolare riferimento al ruolo da essi svolto nel procedimento elettorale e nel funzionamento delle assemblee rappresentative[22]. Le stesse oscillazioni che, come vedremo, caratterizzano la giurisprudenza costituzionale in materia sarebbero il riflesso della mancata scelta del costituente tra tali modelli alternativi[23].

L'interprete ha, però, il compito di non arrestarsi di fronte a tale apparente antinomia, quasi che la convivenza in un medesimo testo di disposizioni così diverse sia da imputare ad una scelta volutamente schizofrenica, cercando piuttosto di pervenire ad una loro ricostruzione sistematica.

In quest'ottica, può innanzi tutto rilevarsi che il concetto di popolo è profondamente diverso dal passato. In esso, infatti, si manifesta quel pluralismo politico che l'art. 1.1 CE – rompendo con il passato regime totalitario franchista ed innovando rispetto alla tradizione costituzionale europea[24] – riconosce come uno dei valori supremi dell'ordinamento giuridico spagnolo[25]. Pertanto, la sovranità nazionale risiede nel popolo (art. 1.2 CE), inteso come insieme dei cittadini il cui pluralismo politico si tra-

---

[21] Cfr. PUNSET BLANCO [1983], 124 s.; LUCAS VERDÚ [1984], 589; *contra* ALZAGA VILLAAMIL, 82.

[22] Cfr. DE ESTEBAN [1990], 19.

[23] Cfr. BALLARÍN IRIBARREN, 59.

[24] Solo la Costituzione portoghese, infatti, fa riferimento al pluralismo quando all'art. 2 afferma che "la Repubblica portoghese è uno Stato di diritto democratico, fondato sulla sovranità popolare, sul pluralismo di espressione e di organizzazione politica democratica ...".

[25] Sul pluralismo come "valore giuridico fondamentale" v. la sentenza del *Tribunal Constitucional* spagnolo (d'ora in poi STC) 32/1985 del 6 marzo, in *Jur. Const.*, 320 ss., f.j. 2.°, 329; LUCAS VERDÚ [1983], 66. Sui "valori supremi" dell'ordinamento costituzionale spagnolo v., oltre all'opera appena citata, PINELLI [1984], 140 ss, con particolare riferimento ai diversi problemi di politica costituzionale, di diritto costituzionale e di cultura giuridica che tali valori pongono.

sforma in unica volontà giuridica della Nazione attraverso i meccanismi della rappresentanza e del principio di maggioranza[26].

La Nazione, quindi, perde la propria illusoria connotazione metafisica d'interesse supremo e generale per identificarsi e risiedere nel popolo spagnolo, inteso non in senso monista – come unità indistinta – o individualista – come sommatoria di singoli - ma pluralista e solidarista, cioè come insieme di soggetti considerati nella loro vivida concretezza storica. Costoro, giuridicamente organizzati, sono chiamati ad esercitare la loro sovranità per perseguire interessi politici comuni, nazionali per l'appunto[27]. Il riferimento al termine "nazione", nella Costituzione spagnola come in altre, si spiega con l'esigenza di esprimere meglio la tensione dinamica che trasforma la pluralità d'interessi in unità politica[28]. Da questo punto di vista, la contrapposizione tra sovranità nazionale e sovranità popolare, se conserva un valore storico, non ha più rilevanza ai fini della legittimazione democratica del potere[29], stante la necessaria riconducibilità della prima alla seconda. Non a caso, il primo principio proclamato dalla Costituzione spagnola è quello dello "Stato democratico di diritto" (art. 1.1 CE) e non quello della sovranità nazionale[30].

In questo senso, sovranità della nazione e sovranità del popolo, unità e pluralità s'identificano[31], essendo l'una il presupposto dell'altra, e viceversa. Com'è stato del resto rilevato nel corso dei suoi lavori preparatori, l'art. 1.2 CE esprime "un equilibrio al fine di riunire entrambi i termini in uno sforzo sincretista"[32].

Il che non significa che non sia stata avvertita l'incompatibilità tra i due termini[33], o che si sia voluto spostare il centro di gravità del sistema

---

[26] Per HELLER, 140, "l'unificazione della volontà attraverso il principio di maggioranza e la rappresentanza sono dunque gli strumenti tecnici che permettono al popolo in quanto unità di governare il popolo in quanto molteplicità e di diventare soggetto della sovranità".

[27] Per CADART, 192, l'appartenenza al popolo della sovranità nazionale, sancita dall'art. 3.1 Cost. francese, "signifie que la souveraineté de la France, la souveraineté de l'Etat française, la souveraineté de peuple française appartient à ce même peuple, c'est-à-dire au corps électoral, étant entendu que la Nation, plus durable que lui, n'ést pas répudiée: le peuple dans le cadre du suffrage universel assure librement la gestion des intérêts de la Nation".

[28] Cfr. CURRERI [2004a], 79 s.

[29] Cfr. CADART, 188; PÉREZ ROYO [1996], 192.

[30] BASTIDA FREIJEDO [1991], 120.

[31] RODRÍGUEZ-ZAPATA, 81.

[32] V. gli interventi al *Congreso* degli on. Alzaga Villaamil (seduta dell'11 maggio 1978) e Pérez Llorca (4 luglio 1978) in *La Constitución Española*. Trabajos parlamentarios), II, Madrid, Cortes generales, 1980, 1892 ss.

[33] GARRORENA MORALES [1984], 125 s., esattamente nota come il dibattito nella costituente coinvolse anche il preambolo, la cui attuale formulazione "la Nazione spa-

dal corpo elettorale ai suoi rappresentanti, in ragione di un'aperta e viscerale sfiducia verso il potere di controllo dei cittadini sull'indirizzo politico[34]. Piuttosto con tale articolo il costituente, percorrendo la distinzione tra sovranità *ab extra* e sovranità *ab intra*, ha voluto evidenziare che all'interno dell'unica sovrana Nazione spagnola la sovranità appartiene esclusivamente al popolo[35], dal quale emanano[36] i poteri dello Stato, primo fra tutti quello delle *Cortes*. Queste ultime, infatti, non sono più sovrane perché non rappresentano la Nazione, ma il popolo (art. 66.1 CE), alla cui volontà sovrana sono soggette[37]. Del resto, che il concetto di rappresentanza vada riferito al popolo, inteso nella sua concreta dimensione storico-geografica, lo dimostra l'art. 68.2 CE quando afferma che "las poblaciones de Ceuta y Melilla esterán representadas cada una de ellas por un Diputado"[38].

Allo stesso modo sovrano non è più il Re il quale, in una monarchia parlamentare quale quella spagnola (art. 1.3 CE), non detiene alcun potere di decisione politica (art. 62 CE) [39].

L'art. 1.2 CE pone, quindi, il principio di legittimazione democratica cui l'ordinamento politico e giuridico spagnolo deve ispirarsi[40]. Il problema che si pone è allora l'individuazione delle modalità e degli strumenti attraverso cui il popolo esercita la propria sovranità[41].

---

gnola (…) nell'esercizio della sua sovranità, proclama la sua volontà …" fu preferita a quella iniziale "il popolo spagnolo, proclama nell'esercizio della sua sovranità …".

[34] Per GARRORENA MORALES [1984], 128 ss., la prevalenza della sovranità nazionale sulla sovranità popolare spiegherebbe il mancato accoglimento nella Costituzione spagnola di istituti che avrebbero potuto rendere più efficace la volontà politica dei cittadini, come la democratizzazione del processo di designazione dei candidati, l'introduzione del voto di preferenza, o la istituzione di contatti post-elettorali.

[35] V. il già citato intervento dell'on. Pérez Llorca (4 luglio 1978) in AA.VV. [1980], t. II, 1892. V. altresì RAMÍREZ [1979], 60.

[36] Per LUCAS VERDÚ [1983], 77 s., la sovranità emana dal popolo agli organi dello Stato essendo il primo potere costituente, i secondi poteri costituiti. Va rilevato, però, che l'uso del verbo "emanare" richiami l'idea del trasferimento della sovranità dal popolo agli organi dello Stato. Fu proprio per evitare tale interpretazione che la nostra Costituente accolse la proposta dell'on. Fanfani di sostituire la dizione "la sovranità emana dal popolo", contenuta nel progetto preliminare di Costituzione presentato dalla Commissione dei Settantacinque il 31 gennaio 1947, con quella, ben più pregnante, "la sovranità appartiene al popolo" dell'attuale articolo 1.2 Cost.

[37] LINDE PANIAGUA [1996], 104; J.A. ALONSO DE ANTONIO, A.L. ALONSO DE ANTONIO, 15 ss.

[38] Difatti PÉREZ-SERRANO JÁUREGUI [1996], 155, considera tale norma in contrasto con il principio della rappresentanza nazionale posto dall'art. 66.1 CE.

[39] J.A. ALONSO DE ANTONIO, A.L. ALONSO DE ANTONIO, 11. V. *infra*, p. 32 di nota 102.

[40] Cfr. STC 6/1981 del 16 marzo, in *Jur. Const.*, 112 ss., f.j. 3.°, 120; ARAGÓN, 104.

[41] Cfr. PORTERO MOLINA [1991], 109.

2. I partiti politici nella Costituzione spagnola

Lo strumento fondamentale attraverso cui si esprime il pluralismo politico del popolo sovrano sono i partiti, delle cui funzioni l'art. 6 CE[42] dà per la prima volta[43] una definizione più puntuale rispetto a quella presente nelle Costituzioni europee cui pur s'è ispirata[44].

La Costituzione spagnola si occupa, quindi, dei partiti politici sin dalle disposizioni preliminari contenenti i propri principi fondamentali[45], il che conferisce loro una garanzia costituzionale rinforzata. Tali disposizioni, infatti, insieme a quelle riguardanti i diritti fondamentali e le libertà pubbliche (titolo I, capitolo II, sezione I) e la Corona (titolo II) sono soggette all'eccezionalmente rigido procedimento di revisione costituzionale previsto dall'art. 168 CE[46]. Tale collocazione denota già come i partiti fac-

---

[42] Sui lavori preparatori di tale articolo v. Morodo Leoncio, 239 ss.; Blanco Valdés [1990], 124 ss.; Morodo, Murillo de la Cueva, 319 ss.

[43] La Costituzione repubblicana del 1931, infatti, conteneva solo un riferimento indiretto ai partiti politici allorquando prevedeva che la *Diputación Permanente de Cortes* istituita all'interno del *Congreso* fosse "compuesta como máximo de veintiún representantes de las *distintas fracciones políticas* en proporción a su fuerza numérica" (art. 62.1; corsivo nostro).

[44] *Contra* Lucas Verdú [1980], il quale, riferendosi alle disposizioni sui partiti politici presenti nelle Costituzioni di Italia, Germania, Francia, Portogallo e Spagna, ritiene che "*en ninguno de estos preceptos se ofrece una definición precisa e sintética de los partidos* (53, corsivo nel testo), anche se riconosce la difficoltà di sintetizzare in una formula giuridica chiara e rigorosa una realtà, come il partito, così sfuggente sul piano politico e sociale (*ivi*, 53 s. e 61 s.).

[45] La Costituzione spagnola fa espresso riferimento ai partiti politici anche negli articoli 127.1 ("Los Jueces y Magistrados así como los Fiscales, mientras se hallen en activo, no podrán desempeñar otros cargos públicos, ni pertenecer a partidos políticos o sindicatos") e 159.4 ("La condición de miembro del Tribunal Constitucional es incompatible: con todo mandato representativo; con los cargos políticos o administrativos; con el desempeño de funciones directivas en un partido político o en un sindicato y con el empleo al servicio de los mismos; con el ejercicio de las carreras judicial y fiscal, y con cualquier actividad profesional o mercantil"). Anche i membri delle Forze Armate non possono partecipare a qualunque tipo di organizzazione politica (artt. 182 *Ley 85/1978* del 28 dicembre sulla *Reales Ordenanzas de las Fuerzas Armadas* e 15.2 *Ley Orgánica 2/1986* del 13 marzo sulle *Fuerzas y Cuerpos de Seguridad*, per i membri della *Guardia Civil*).

[46] In tali casi, infatti, il progetto di revisione costituzionale deve essere approvato a maggioranza dei due terzi da parte dapprima di entrambe le Camere, poi, dopo il loro immediato scioglimento, dalle nuove con la stessa maggioranza, indi infine per referendum popolare. Per modificare le altre parti della Costituzione spagnola occorre, invece, l'approvazione da parte dei tre quinti di ciascuna Camera, oppure, in caso di loro disaccordo, della maggioranza assoluta del *Senado* e dei due terzi del *Congreso*, con eventuale

ciano parte dell'essenza della Costituzione, della sua formula politica intesa come "espressione ideologica giuridicamente organizzata in una struttura sociale"[47].

Ciò trova conferma nell'analisi dell'art. 6 CE Esso, da un lato, meglio esplicita il contenuto degli artt. 4 Cost. francese – che sembra circoscrivere il ruolo dei partiti "all'espressione del voto", cioè al solo ambito elettorale[48] – e 49 della nostra Costituzione – per cui i partiti sono il mezzo attraverso cui i cittadini "concorrono a determinare la politica nazionale". Dall'altro, riprende e sviluppa quanto previsto dagli artt. 21.1 *Grundgesetz* tedesco (GG) ("i partiti collaborano alla formazione della volontà politica del popolo")[49]) e 10.2 Cost. portoghese ("i partiti politici concorrono alla organizzazione ed alla espressione della volontà popolare …"). Tutti paesi che, come la Spagna, provenendo da dittature pluridecennali, hanno voluto costituzionalizzare i partiti politici, considerandoli elementi essenziali ed indispensabili del nuovo ordinamento democratico[50].

In quest'ottica, il costituente spagnolo ha voluto espressamente riconoscere il ruolo dei partiti politici. In base all'art. 6 CE, infatti, "los partidos políticos expresan el pluralismo político, concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular y son instrumento fundamental para la participación política". In virtù di tali essenziali funzioni, "su creación y el ejercicio de su actividad son libres", ma "dentro del respeto a la Constitución y a la ley". Infine "su estructura interna y funcionamiento deberán ser democráticos".

Tale disposizione ha come precedenti: all'esterno la legge tedesca sui partiti politici del 24 luglio 1967[51]; all'interno l'art. 1.2 della *Ley 21/*

---

referendum su richiesta di un decimo dei membri di ciascuna Camera, da inoltrare entro i quindici giorni successivi all'approvazione (art. 167 CE).

[47] LUCAS VERDÚ [1980], 50; condivide tale tesi ÁLVAREZ CONDE [1983], 69.

[48] Non a caso, per l'art. 20 Cost. francese, non i partiti o il Parlamento, ma il Governo "détermine et conduit la politique de la Nation".

[49] Già la Costituzione del *Land* del Baden del 22 maggio 1947 dedicava ai partiti politici ben quattro articoli (artt. 118-121).

[50] Sulla costituzionalizzazione dei partiti politici come garanzia istituzionale della democrazia pluralista v. KELSEN, 55 ss.; v., altresì, SANTAMARIA, 23 ss.; DE ESTEBAN [1980], 74; TSATSOS, 483.

[51] Secondo l'art. 1.2 *Parteiengesetz* "i partiti partecipano alla formazione della volontà politica del popolo in tutti i campi della vita pubblica nella misura in cui influiscono, soprattutto, nella configurazione dell'opinione pubblica, promuovono ed approfondiscono la formazione politica, favoriscono la partecipazione dei cittadini nella vita politica, educano i cittadini capaci all'assunzione di responsabilità pubbliche, partecipano alle elezioni nella Federazione, nei Länder e nei municipi presentando candidati, esercitano influenza sulle tendenze politiche in Parlamento, introducono gli obiettivi politici che sono stati elabora-

1976, de 14 de junio sobre el derecho de Asociación política (LAP)[52] – così intitolata per evitare il riferimento ai partiti politici, allora vietati dal regime franchista[53] – e rimasto in vigore anche dopo l'approvazione della *Ley 54/1978 de 4 de dicembre, de Partidos Políticos* (LPP) [54] [55].

Entrambe tali leggi spagnole, oggi abrogate dalla nuova legge sui partiti (d'ora in poi LOPP)[56], condividono con l'art. 6 CE il tentativo[57] di descrivere le funzioni pubbliche fondamentali che i partiti politici svolgono nelle moderne democrazie rappresentative e che li rendono molto più della mera specificazione del diritto d'associazione, riconosciuto dall'art. 22.1 CE, al cui regime giuridico sono comunque in parte assoggettati[58]. A

---

ti nel processo di costituzione della volontà statale e si preoccupano di garantire un vincolo permanente e vitale tra il popolo e gli organi dello Stato".

[52] "Las asociaciones que se constituyan a tal efecto tendrán como fines esenciales contribuir democráticamente a la determinación de la política nacional y a la formación de la voluntad política de los ciudadanos, así como promover su participación en las instituciones representativas de carácter político, mediante la formulación de programas, la presentación y apoyo de candidatos en las correspondientes elecciones y la realización de cualquier otra actividad necesaria para el cumplimiento de aquellos fines".

[53] Sulla legislazione in tema di partiti ed associazioni vigente prima e durante il regime franchista v. PINELLI [1984], 126 ss. I partiti politici furono per la prima volta legalmente riconosciuti dapprima dal *Real Decreto ley* 12/1977 dell'8 febbraio e poi dal *Real Decreto ley* 20/1977 del 18 marzo, i quali della LPP costituiscono l'immediato precedente legislativo; v. DE ESTEBAN, LÓPEZ GUERRA, 44 s.

[54] Tale legge fu approvata in via d'urgenza dalle *Cortes* 19 giorni prima della Costituzione per dare attuazione alla legalizzazione costituzionale dei partiti politici, senza i quali il prospettato assetto democratico sarebbe stato privo di senso; si tratta, dunque, di "una legge pre-costituzionale di attuazione costituzionale" (così la definisce BLANCO VALDÉS [2002], 756; v. anche PUENTE EGIDO, 271 s.).

[55] La II disp. fin. di tale legge, infatti, ha abrogato i soli primo e terzo comma dell'art. 1 LAP, lasciando in vigore il secondo ed il quarto ("Son asociaciones illicitas las tipificadas como tales en el Código Penal").

[56] V. la *Disposición derogatoria única* della recente *Ley Orgánica 6/2002 de 27 de junio, de Partidos Políticos* (LOPP), in *B.O.E.*, 28 giugno 2002, 23600 ss. La legge è entrata in vigore lunedì 1° luglio, intendendosi per giorno seguente a quello della sua pubblicazione nel *Boletín Oficial del Estado* (così come previsto dalla II disposizione finale) quello lavorativo successivo.

[57] V. *supra*, p. 19 nota 44. Secondo l'attuale art. 9.1 LOPP, laconicamente, "los partidos políticos ejercerán libremente sus actividades. Deberán respetar en las mismas los valores constitucionales, expresados en los principios democráticos y en los derechos humanos. Desarrollarán las funciones que constitucionalmente se les atribuyen de forma democrática y con pleno respeto al pluralismo".

[58] Al contrario della vigente LOPP, l'abrogato art. 1 LPP sanciva espressamente che "los españoles podrán crear libremente partidos políticos en el ejercicio de su derecho fundamental de asociación".

differenza del nostro art. 49 Cost., infatti, l'art. 6 CE non solo non fa espresso riferimento ai partiti come associazioni[59], ma anche impone loro condizioni – la democraticità della struttura interna e del funzionamento – non previste per le associazioni in generale[60].

Il che significa – come più volte chiarito dai giudici costituzionali fin dalle prime sentenze[61] – non che i partiti politici non sono associazioni, ma

---

[59] Si noti che in sede costituente furono respinti quegli emendamenti che, per ridurre la centralità dei partiti nel funzionamento del sistema democratico, avevano proposto di menzionarli nell'ambito non dei principi costituzionali fondamentali ma, più riduttivamente, del diritto di associazione sancito dall'articolo 22 CE (v. *Constitución española*. Trabajos parlamentarios, cit., 122, 147, 162 e 451). Ugualmente respinto fu l'emendamento n. 328, presentato dal gruppo parlamentare socialista, secondo cui i partiti "se forman y ejercen su actividad libremente conforme al artículo 22" così da applicare loro il solo regime giuridico delle associazioni (*ivi*, 273). Alla fine l'art. 6 CE fu approvato con 317 voti a favore, tre astensioni e nessuno contrario.

[60] Cfr. SSTC 3/1981 del 2 febbraio, in *Jur. Const.*, 22 ss., f.j. 1.°, 26;.21/1983 del 22 marzo, *ivi*, 230 ss., f.j. 2.°, 235 s., in cui il *Tribunal Constitucional*, in sede di *recurso de amparo*, ha ritenuto legittima l'esclusione dalle elezioni del *Partido de Recuperación y Unificación Comunista* perché non iscritto nel registro delle associazioni politiche a seguito dell'opposizione del Ministero dell'Interno che aveva ravvisato "indicios racionales de actitud penal del partido" ai sensi dell'oggi abrogato art. 3.1 LPP.

[61] Per il *Tribunal Constitucional* "un partido es una forma particular de asociación y el citado art. 22 no excluye las asociaciones que tengan una finalidad política, ni hay base alguna en él para deducir tal exclusión" (STC 3/1981, cit., f.j. 1.°, 26). "Los partidos políticos son, como expresamente declara el artículo 6, creaciones libres, producto como tales del ejercicio de la libertad de asociación que consagra el artículo 22. No son órganos del Estado, por lo que el poder que ejercen se legitima sólo en virtud de la libre aceptación de los estatutos e, en conseguencia, sólo puede ejercerse sobre quienes, en virtud de una opción personal libre, forman parte del partido. La trascendencia política de sus funciones (...) no altera su naturaleza, aunque explica que respecto de ellos establezca la Constitución la exigencia de que su estructura interna y su funcionamiento sean democráticos" (STC 10/1983, cit., f.j. 3.°, 125). "Los partidos políticos se incluyen bajo la protección de este art. 22 cuyo contenido conforma también el núcleo básico del régimen constitucional de los partidos políticos. Es cierto que en el art. 6 de la Constitución Española se han establecido unas condiciones especificas para los partidos políticos en relación al respeto al orden constitucional y a su estructuración interna de carácter democrático, pero tales exigencias *se añaden y no sustituyen* a las del art. 22, por situarse en un nivel diferente … La Constitución, en su deseo de asegurar el máximo de libertad e independecia de los partidos, los somete al régimen privado de las asociaciones, que permite y asegura el menor grado de control y de intervención estatal sobre los mismos. La disciplina constitucional en esta materia, tomada en su sustancia, se ha articulado sobre el reconocimiento de un *derecho subjetivo público de los ciudadanos a constituir, bajo la forma jurídica de asociaciones, partidos políticos*" (STC 85/1986 del 25 giugno, *ivi*, 1986, 339 ss., f.j. 2°, 347, corsivi nostri). Pertanto "el hecho de que el art. 6 imponga a los partidos la condición, que no se impone a las asociaciones en general, de que su estructura interna

che, piuttosto, ne costituiscono una *species*, soggetta ad un particolare regime giuridico[62]. Ciò in conformità alle funzioni che la Costituzione riconosce ai partiti in una disposizione – l'art. 6 – che non solo precede l'art. 22 CE, ma che è posta tra i suoi principi fondamentali.

Diversamente, del resto, i promotori dei partiti politici non godrebbero di quelle garanzie costituzionali minime che l'art. 22 CE riconosce a tutti gli associati[63], né potrebbero tutelarle tramite il *recurso de amparo* previsto dall'art. 53.2 CE[64].

Per la rilevanza pubblica delle funzioni esercitate i partiti politici sono sottoposti ad un regime giuridico particolare che, a fronte di deter-

---

y funcionamiento (deban) ser democráticos (…) no se deriva que los ciudadanos no puedan invocar el derecho general de asociación para constituirlos, y que no puedan acudir en amparo a este Tribunal Constitucional, por violación del art. 22 si entienden que se les vulnera tal derecho" (STC 3/1981, cit., f.j. 1.°, 26). "El hecho de que los partidos políticos figuren en el Titulo Preliminar de la Constitución responde únicamente a la posición y al relieve constitucional que los constituyentes quisieron atribuirles, pero esto no significa que al crear y participar en un partido se esté ejerciendo un derecho distinto del derecho de asociación. Los arts. 6 y 22 deben interpretarse conjunta y sistemáticamente, sin separaciones artificiosas y, en consecuencia, debe reconocerse que el principio de organización y funcionamiento interno democrático y los derechos que de él derivan integran el contenido del derecho de asociación cuando éste opera sobre la variante asociativa de los partidos políticos" (STC 56/1995, cit., f.j. 3.°, 573).

[62] Rispetto alla libertà di associazione, quella di associarsi in partito gode di una "protección reforzada" (STC 85/1986, cit., f.j. 2.°, 347). Ad esempio, qualora la dichiarazione di stato d'emergenza comprenda la sospensione del diritto di riunione e di manifestazione "las reuniones orgánicas que los partidos políticos, los sindacatos y los asociaciones empresariales realicen en cumplimiento de los fines que respectivamente les asignan los artículos 6.° y 7.° de la Constitución, y de acuerdo con sus Estatutos, no podrán ser prohibidas, disueltas ni sometidas a autorización previa" (art. 22.3 *Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los Estados de Alarma, Excepción y Sitio*).

[63] Cfr. Morodo, Murillo de la Cueva, 330 ss.

[64] Se la violazione dei diritti degli associati, riconosciuti dalla legge e dagli statuti dei partiti, comporta una lesione dei diritti costituzionali fondamentali, questi, oltreché attraverso la giurisdizione ordinaria, possono essere tutelati mediante il ricorso *de amparo* dinanzi al *Tribunal Constitucional* (v. artt. 41 ss. LOTC; STC 56/1995, cit., f.j. 3.°, 574). Difatti, secondo l'art. 161.1.*b* CE, qualunque cittadino che ritenesse un atto o comportamento di un'autorità amministrativa o giurisdizionale dello Stato, delle Comunità autonome o di un ente pubblico o un atto non legislativo delle assemblee parlamentari lesivo di uno dei diritti e delle libertà riconosciuti dagli artt. 14 (principio di uguaglianza), da 15 a 29 e 30 (obiezione di coscienza) CE, dopo aver inutilmente esperito tutte le vie giurisdizionali ordinarie (principio della preferenza *ex* art. 53.2 CE), può presentare ricorso di tutela (*amparo*) dinanzi al *Tribunal Constitucional*. Se, invece, si tratta di interessi legittimi, il ricorso può essere presentato da qualsiasi persona fisica o giuridica, nonché dal *Defensor del Pueblo* e dal *Ministerio Fiscal* (art. 162.1.*b* CE).

minati privilegi (finanziamento pubblico, accesso ai mezzi di comunicazione sociale statali, ruolo quasi monopolista nella presentazione delle candidature elettorali), prevede specifici obblighi (la democraticità dell'organizzazione e del funzionamento interno e l'iscrizione in un apposito registro, distinto da quello delle altre associazioni) e controlli (sulla democrazia interna, sui mezzi finanziari, sulla denominazione).

I partiti politici si pongono, quindi, in una posizione di specialità rispetto alle altre formazioni sociali di cui pure tratta la Costituzione spagnola: sindacati ed associazioni imprenditoriali (artt. 7 e 28); associazioni (art. 22); fondazioni (art. 34) ordini (art. 36) ed organizzazioni professionali che contribuiscono alla difesa dei loro interessi economici (art. 52), quali associazioni di consumatori, movimenti, gruppi d'interesse o di pressione. Tutte formazioni che esprimono il pluralismo sociale e costituiscono il c.d. "Stato di associazioni" (*Verbändestaat*)[65] ma, nel contempo, distinte dai partiti in ragione delle specifiche finalità perseguite. Ciò trova conferma nel sopra citato art. 7 CE che attribuisce alle associazioni imprenditoriali, insieme ai sindacati, il compito di contribuire "alla difesa ed alla promozione degli interessi economici e sociali che gli sono propri", per loro natura diversi e più limitati rispetto a quelli politici propugnati dai partiti.

Per le finalità politiche che si prefiggono e le modalità con cui vengono perseguite, i partiti hanno un'importanza decisiva nelle moderne democrazie pluraliste, tant'è che "oggigiorno ogni Stato democratico è uno Stato di partiti" (*ParteienStaat*)[66]. Essi costituiscono, quindi, la pietra fondamen-

---

[65] Cfr. STC 18/1984 del 7 febbraio, in *Jur. Const.*, 193 ss., f.j. 3.°, 206.

[66] Cfr. STC 3/1981, cit., f.j. 1.°, 26. Su tale definizione in riferimento allo Stato spagnolo v. FOSSAS ESPADALER, 36 ss., secondo cui "la inserción de los partidos en la estructura estatal como consecuencia de las *funciones* que se les encomiendan en el artículo 6 de nuestra Constitución afecta a la naturaleza misma del Estado que se está constituyendo, a pesar de no declararlo explicitamente el texto" (p. 38 s., corsivo dell'A.). *Contra* v. JIMÉNEZ CAMPO [1994], 34 ss., secondo cui lo Stato spagnolo andrebbe definito non "Stato di partiti" ma "democrazia di partiti" in quanto alla presenza ed all'azione dei partiti politici la Costituzione pone dei limiti: a) organici (divieto di appartenenza ai partiti per i titolari di alcune cariche pubbliche: v. artt. 127.1 e 159.4 CE); b) funzionali (al di là del momento elettorale e deliberativo, i partiti esprimono la volontà pur sempre di un'associazione); c) istituzionali (la presenza di organi non politici, come quelli giudiziari). Di "democrazia di partiti", anziché di "Stato di partiti" parla anche GONZÁLEZ ENCINAR [1992], 30 s., perché il funzionamento del sistema democratico spagnolo si basa sì sui partiti politici, i quali però sono soggetti alla Costituzione ed all'ordinamento giuridico, al pari dei cittadini e dei poteri pubblici. Infine SANTAMARÍA OSSORIO [1997], 175 s., giudica il concetto di "Stato di partiti" "totalmente erróneo, confuso e improprio" perché i partiti non sono un elemento dello Stato, non aggiungendo nulla alla sua natura; piuttosto, essi

tale del sistema democratico, l'architrave su cui si reggono tutti gli organi politici dello Stato[67].

Del resto, proprio per la sua collocazione sistematica, l'art. 6 CE "esprime l'importanza che si riconosce ai partiti politici all'interno del sistema costituzionale, e la tutela della sua esistenza e delle funzioni si estende non solo alla dimensione individuale del diritto a costituirli ed a parecipare attivamente ad essi, ma anche in funzione dell'esistenza del sistema dei partiti come base essenziale per l'attuazione del pluralismo politico"[68].

Come tali, i partiti sono il fondamentale e precipuo[69], ancorché non unico, strumento di partecipazione politica del popolo. Essi esprimono interessi generali che proiettano nelle istituzioni rappresentative, cui accedono in forza del consenso elettorale ottenuto[70]. Ciò trova conferma nel dettato dell'art. 6 CE che attribuisce ai partiti, in concorso tra loro, il compito non solo di formare, ma anche di manifestare la volontà sovrana del popolo all'interno delle istituzioni statali[71]. Il che significa che l'azione dei partiti non si esaurisce sul piano sociale, coagulando le opinioni e le tendenze politiche esistenti e tracciando, sulla loro base, programmi politici generali da sottoporre al giudizio degli elettori[72], ma cerca di tradurre tutto ciò in scelte giuridicamente vincolanti, attraverso la presenza dei loro rappresentanti nel Parlamento e nel Governo. Per la Costituzione spagnola i partiti non sono semplici macchine elettorali, ma soggetti che permettono la permanente e diuturna partecipazione dei cittadini alla vita politi-

---

sono l'architrave su cui lo Stato contemporaneo si regge. Pensare diversamente, per tale A., significa confondere il contenitore con il contenuto.

[67] Cfr. Auto Tribunal Constitucional (corrispondenti alle nostre ordinanze, d'ora in poi A.T.C) 26/1983 del 19 gennaio, in *Jur. Const.*, 471 ss., f.j. 3.°, 473.

[68] STC 85/1986, cit., f.j. 2.°, 346 s.

[69] Non a caso, coloro che vogliono parificare i partiti alle altre formazioni sociali, propongono di riformulare l'art. 6 CE sull'esempio dell'art. 4 Cost. francese, abrogando l'aggettivo "fondamentale" ed aggiungendo il riferimento ai "gruppi politici" (v. la proposta di RAMÍREZ [1992], 34 s.).

[70] Sia consentito rinviare a CURRERI [2004a], 71 ss., ed Autori ivi citati.

[71] Cfr. DE ESTEBAN [1980], 77.

[72] Cfr., da ultimo, la STC 136/1999 del 20 luglio, in *Jur. Const.*, 699 ss., in cui i giudici costituzionali hanno affermato che "los derechos de participación en los asuntos públicos (art. 23.1 CE) y de acceso a los cargos públicos (art. 23.2 CE) (...) poseen un contenido de derecho de libertad que se concreta, en lo que aquí interesa, en la *posibilidad constitucionalmente protegida de ofrecer a los ciudadanos, sin interferencias o intromisiones de los poderes públicos, los análisis de la realidad social, económica o política y las propuestas para trasformarla que consideren oportunas las personas que participan como actores en la actividad pública, y los partidos y grupos en los que se integran*" (massima del f.j. 14.°, corsivo nostro).

ca del paese[73]. La partecipazione dei partiti al procedimento elettorale[74], di cui sono i reali e, quasi sempre, unici protagonisti, e la conseguente presenza nelle assemblee legislative costituiscono, quindi, la cartina di tornasole per distinguerli dalle altre forme associative esistenti[75].

La complessità ed il rilievo costituzionale delle funzioni svolte dai partiti rendono, pertanto, le categorie privatistiche inadeguate a risolvere il problema della loro natura giuridica[76]. Essi, piuttosto, godono di un trattamento giuridico particolare che, come vedremo, va dall'attività elettorale (presentazione delle candidature, gestione dell'intero procedimento) a quella politica in senso lato, che lo Stato non a caso favorisce tramite aiuti finanziari e l'accesso ai mezzi di comunicazione sociale di proprietà pubblica.

Quando l'art. 6 CE, al pari di norme costituzionali di altri paesi[77], sancisce che i partiti "*concorrono* alla formazione e alla manifestazione della volontà popolare", non vuole equiparare i partiti alle altre forme in cui si

---

[73] Cfr. LUCAS VERDÚ [1980], 57 s. Nella recente STC 48/2003 del 12 marzo, i partiti politici sono definiti "instituciones jurídico-políticas, elemento de comunicación entre lo social y lo jurídico que hace posible la integración entre gobernantes y gobernados, ideal del sistema democrático" (f.j. 5.°).

[74] Cfr. STC 3/1981, cit., f.j. 2.°, 26 s. in cui il *Tribunal Constitucional* ha riconosciuto il diritto al finanziamento pubblico e all'utilizzo gratuito dei *media* di proprietà pubblica ai soli partiti che partecipano alle elezioni politiche.

Contra DE OTTO PARDO [1985], 92 ss., che considera partiti le associazioni che esprimono il pluralismo politico, anche se non partecipano alle elezioni. In tal caso esse sarebbero soggette non alla LPP (ora LOPP) ma alla disciplina generale sulle associazioni, oggi contenuta nella *Ley Orgánica 1/2002 de 22 de marzo Reguladora del Derecho de Asociación* (LODA).

[75] La qualifica di partito andrebbe, quindi, negata ai soggetti politici che, pur partecipando alle elezioni, non ottengono rappresentanza parlamentare (MANNINO [1973], 15 nota 18) oppure che vietano ai loro eletti di prendere parte ai lavori parlamentari (JIMÉNEZ CAMPO [1992], 216). L'art. 2.1 *Parteiengesetz* tedesco impone, tra l'altro, al partito di influire in modo permanente o duraturo sulla volontà politica a livello federale o regionale e di concorrere alla rappresentanza del popolo nel *Bundestag* o in un *Landtage*.

[76] Cfr. MORTATI [1975], 879; LUCAS VERDÚ [1980], 61 ss.; GONZÁLEZ ENCINAR [1992], 29 ss.

[77] V. gli artt.: 49 Cost. italiana ("Tutti i cittadini hanno diritto di associarsi liberamente in partiti per *concorrere* con metodo democratico a determinare la politica nazionale"); 21 *Grundgesetz* ("i partiti *collaborano* alla formazione della volontà politica del popolo"); 4 Cost. francese ("I partiti e gruppi politici *concorrono* all'espressione del voto"); 10.2 ("I partiti politici *concorrono* alla formazione ed all'espressione della volontà popolare ...") e 51.1 (secondo cui tramite associazioni e partiti è possibile "concorrere democraticamente [...] alla formazione della volontà popolare e all'organizzazione del potere politico") Cost. portoghese; cfr. RAMÍREZ [1980a], 45 ss.

esprime il pluralismo politico, quanto, piuttosto, porre in risalto come la volontà dei cittadini scaturisca dalla dialettica democratica tra i partiti (*Wettbewerbsgleichheit*). Solo i partiti, infatti, esprimono il pluralismo politico perché nascono con l'obiettivo di esercitare tale potere, mentre le altre associazioni esprimono altri tipi di pluralismo[78]. I partiti, quindi, detengono il monopolio non della domanda, ma della rappresentanza politica. Essi concorrono alla formazione ed alla manifestazione della volontà politica del popolo non con altri gruppi, ma tramite il reciproco confronto[79]. Ciò non significa, ovviamente, che i partiti siano l'unico strumento attraverso cui si esprime il pluralismo sociale e politico[80], quanto piuttosto che solo ad essi spetta formare e manifestare nelle istituzioni rappresentative la volontà del popolo[81]. Quali strumenti fondamentali di partecipazione politica, i partiti, al pari degli altri soggetti sociali, formano ed esprimono domande e bisogni che solo loro, però, potranno immettere nel circuito della rappresentanza politica.

Tale protagonismo trova conferma nel fatto che l'art. 6 CE, a differenza del nostro art. 49 Cost., si preoccupa non di tutelare il diritto dei cittadini di associarsi in partiti[82], ma di definire il ruolo fondamentale di questi ultimi,

---

[78] Cfr. De Carreras Serra [2004], 103.

[79] Diversa sarebbe, invece, la conclusione se, ad esempio, l'articolo 6 CE fosse modificato nel senso proposto da Rodríguez, 49 ("Los partidos políticos, como expresión del pluralismo político, son instrumentos fondamentales para la participación política de los ciudadanos y concurren a la formación de la voluntad popular", formulato sulla base di un passaggio della STC 32/1985, cit., f.j. 2.°, 329), con l'intento di chiarire "que los partidos no expresan el pluralismo político, sino que, por el contrario, son expresión de éste; que, ciertamente, concurren a la formación de la voluntad popular, pero no a la manifestación de esa voluntad; que son instrumentos fundamentales para la participación política, pero que de ella son titulares los ciudadanos; y que no están ligados a más respeto de las asociaciones" (51).

[80] Del pluralismo, come uno dei valori supremi dell'ordinamento giuridico spagnolo (art. 1.1 CE), la Costituzione parla anche negli articoli: 2.1 (pluralità di nazionalità e regioni che fanno parte dell'indissolubile ed unica Nazione spagnola); 3 (pluralismo linguistico); 4.2 (pluralismo di bandiere e stemmi delle comunità autonome); 16 (pluralismo ideologico e religioso); 20.3 (il quale impone al legislatore di garantire ai gruppi sociali e politici più rappresentativi l'accesso ai mezzi di comunicazione sociale dipendenti dallo Stato o da qualunque ente pubblico, rispettando il pluralismo della società e la varietà delle lingue parlate in Spagna).

[81] Tale distinzione non sembra essere colta da Puente Egido, 273 s., che ravvisa nella tendenza negatrice di ogni altra forma di pluralismo politico, diversa dai partiti, una latente visione giacobina della democrazia "secondo la quale l'unico potere politico o sociale davvero legittimato in un sistema democratico è quello che origina dal suffragio espresso formalmente in una votazione elettiva".

[82] Sulla lapidarietà dell'art. 49 Cost., che dei partiti non da una definizione esplicita, presente invece in altre costituzioni europee, v. Bartole, 708 s., secondo cui ciò comunque non preclude un futuro intervento "più marcatamente conformativo del legislatore".

il che giustifica l'inclusione di tale articolo nel Titolo preliminare della Costituzione spagnola[83]. Soggetto lessicale dell'art. 6 CE sono, difatti, i partiti e non i cittadini. Non sono, quindi, i cittadini che concorrono tramite i partiti a determinare la politica nazionale (art. 49 Cost.), ma sono i partiti che, in virtù del consenso ricevuto dai cittadini, concorrono alla formazione e alla manifestazione della volontà popolare. In definitiva, mentre l'art. 49 Cost. pone l'accento sui partiti come strumento della volontà individuale, l'art. 6 CE – ispirandosi all'art. 21 GG – considera direttamente il partito come soggetto, riconoscendogli funzioni peculiari non espressamente previste dalla nostra Costituzione[84]. Ciò significa che i partiti politici, più che contribuire a formare ed a manifestare la volontà politica del popolo, la formano e la manifestano[85]. Tale "voluntad popular", cui l'art. 6 CE si riferisce, è il risultato della mediazione politica svolta dai partiti, i quali, in concorso tra loro, convertono in unità politica la molteplicità di interessi e bisogni, che si riflette e trova espressione nella loro pluralità[86]. Essa, pertanto, non si esaurisce nella volontà elettorale, né è la mera somma delle diverse volontà del popolo, ma s'identifica nella volontà che si forma e si esprime in modo permanente grazie ai partiti tanto nella società quanto in tutte le istituzioni statali in cui il popolo è direttamente o indirettamente rappresentato[87]. Senza i partiti, quindi, non esiste né pluralismo né partecipazione politica, né, in definitiva, democrazia[88].

Il concorso dei partiti, immediato riflesso del pluralismo politico, presuppone eguaglianza di diritti e di doveri, in senso non solo formale[89],

---

[83] Cfr. ALZAGA VILLAAMIL, 121.

[84] Cfr. LA PERGOLA, 264.

[85] Cfr. TORRES DEL MORAL [1991], 125; CRISAFULLI [1969], il quale, pur polemicamente notando che, nonostante la formulazione dell'art. 49 Cost., il concorso dei cittadini attraverso i partiti era diventato concorso dei partiti in prima persona (117), ritiene ciò non solo realisticamente inevitabile, giacché il concorso dei cittadini si esaurisce "nel migliore dei casi nella scelta di un generico programma politico, accompagnata da una sorta di mandato fiduciario al partito che lo impersona, e ai suoi dirigenti", ma anche auspicabile, perché altrimenti il concorso dei cittadini contraddirebbe "alla funzione di mediazione degli interessi settoriali, che spetterebbe ai partiti assolvere" (116 nota 19).

[86] Nella STC 3/1981, cit., f.j. 2.°, 27, si parla dei partiti come "cauce de expresión a un *sector* del electorado" (corsivo nostro).

[87] Cfr. GONZÁLEZ ENCINAR [1992], 20 ss., secondo cui il significato dell'art. 66 CE non è che solo le *Cortes* rappresentano il popolo spagnolo ma che solo esse rappresentano tutto il popolo spagnolo.

[88] Cfr. KELSEN, 55 ss.

[89] V. art. 14 CE: "Los españoles son iguales ante la ley, sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social".

ma anche sostanziale, così da favorire l'effettiva partecipazione politica dei cittadini ed estenderne i mezzi e le modalità[90]. Di conseguenza, tutti i partiti devono avere in partenza le medesime possibilità, a prescindere dalla loro dimensione (piccola o grande), dal loro ambito territoriale (nazionale o regionale), dalla loro posizione politica (maggioranza o opposizione)[91]. Il rischio di un monopolio dei partiti nel processo di formazione della volontà popolare[92] è scongiurato non dall'esistenza di altri attori sociali, diversi dai partiti e posti al loro stesso livello, ma dalla pluralità dei partiti che rappresentano l'intero spettro delle posizioni politico-sociali.

Ciò è frutto, peraltro, di una precisa scelta politica; è stato, infatti, esattamente osservato che "mentre in Europa la partitocrazia è il risultato di un processo, in Spagna questo sistema è stato intenzionale, vale a dire che i soggetti costituzionali si sono proposti di dare ai partiti il massimo protagonismo"[93]. La condivisibilità di tale conclusione emergerà maggiormente nel prosieguo dell'analisi, a partire dal ruolo dei partiti nel funzionamento della forma di governo per finire alle norme legislative e regolamentari dedicate ai partiti ed ai corrispondenti gruppi parlamentari[94].

3. Partiti e forma di governo

È acquisizione ormai consolidata in dottrina che la nozione di forma di governo debba oggi comprendere non solo la disciplina giuridica dei rapporti tra gli organi statali in cui si distribuisce il potere di decisione politica (analisi strutturale-formale), ma anche la sua pratica attuazione così come influenzata dall'assetto del sistema partitico (analisi dinamico-funzionale)[95].

---

[90] V. art. 9.2 CE: "corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social".

[91] Cfr. Lucas Verdú [1980], 56 s., con espresso riferimento alla disciplina elettorale, dei mezzi di comunicazione di massa e del finanziamento pubblico.

[92] Cfr. Lucas Verdú [1980], 59.

[93] Trujillo, 261.

[94] Per García Guerrero, 171, il legislatore spagnolo, libero di optare tra modello partitico o modello liberale, avrebbe scelto di "otorgar toda su intensidad al bloque de artículos constitucionales propios del Estado de partidos, a integrar en el mismo a los neutrales y a hibernar e interpretar a su favor los propios del Estado liberal".

[95] Cfr., per tutti, Giannini; Elia [1970], 634 s.; Mortati [1973], 164 s.

Il passaggio dallo Stato liberale, fondato sul principio della sovranità statale, allo Stato democratico sociale, in cui la sovranità appartiene invece al popolo, implica l'estensione del potere politico dall'apparato statale di governo ai cittadini, i quali lo esercitano principalmente attraverso il voto ai partiti politici. Tale mutamento epocale comporta necessariamente la ridefinizione del concetto di forma di governo, il quale oggi deve avere per oggetto il rapporto non solo tra capo dello stato, parlamento e governo – in cui in epoca liberale si esauriva la sovranità statale – ma anche tra corpo elettorale ed istituzioni rappresentative, così come mediato dai partiti.

I partiti sono il fondamentale strumento di partecipazione politica del popolo. Essi, infatti, ne sintetizzano le istanze e gli interessi politici per poi, in forza del consenso ricevuto, rappresentarli negli organi di indirizzo politico: nel Parlamento, tramite i gruppi politici che dei partiti costituiscono la proiezione parlamentare; nel Governo, espressione delle forze politiche di maggioranza. Oggi la contrapposizione politica non è più tra Parlamento e Governo ma tra maggioranza ed opposizione[96].

Le decisioni politiche dei partiti condizionano il concreto funzionamento degli organi statali d'indirizzo politico, i loro reciproci rapporti e, quindi, l'assetto di governo. I partiti politici, pertanto, interagiscono con l'assetto giuridico della forma di governo, la quale ne risulta inevitabilmente condizionata, anche quando formalmente inalterata rispetto al passato.

Per quanto sopra, un'indagine sulla forma di governo che si limitasse a descrivere le relazioni giuridico-formali tra gli organi statali di direzione politica sarebbe parziale e, quindi, insufficiente. Essa, piuttosto, va integrata con l'analisi dell'assetto partitico, delle sue variabili (numero dei partiti, loro dislocazione sull'asse politico, relazioni reciproche), delle prassi e delle convenzioni costituzionali prodotte. Solo in tal modo è possibile comprendere appieno l'effettivo funzionamento delle diverse forme di governo esistenti e spiegare perché forme di governo strutturalmente uguali possano funzionare in modo diverso e forme di governo strutturalmente diverse possano funzionare in modo eguale[97].

Per questo motivo oggi si preferisce parlare, anziché di forma di governo, di *régime* politique, *government* o *forma política*, così da sottolineare, anche nominalmente, la necessità di allargare l'oggetto dell'indagine

---

[96] Cfr., per tutti, MANNINO [1973], 3 ss.; ID. [1991], 593 ss.

[97] Cfr. BARBERA, FUSARO, 18 s.; VOLPI, 357, che include: nella prima ipotesi i casi di Gran Bretagna ed Italia tra i sistemi parlamentari e di Francia ed Austria per quelli semipresidenziale; nella seconda i casi di Gran Bretagna, Francia e Stati Uniti, accomunati dal ruolo svolto dal vertice dell'esecutivo.

alle interrelazioni tra soggetti istituzionali e soggetti politici che danno vita al sistema politico-costituzionale, superando la tradizionale distinzione tra forma di stato e forma di governo[98].

Tali premesse metodologiche trovano conferma nell'analisi del sistema di governo spagnolo, la cui "monarchia parlamentare" (art. 1.3 CE) si è andata evolvendo in senso maggioritario, quasi presidenziale, parallelamente al consolidamento bipolare del sistema partitico[99]. Ciò consente agli elettori di designare indirettamente il *leader* del partito vincente alla carica di Presidente del Governo, la cui investitura da parte del *Congreso* – unica camera titolare del rapporto di fiducia (art. 99.3 CE) – tende ad assumere pertanto un carattere tanto più formale quanto più nitido appare il suo successo elettorale.

La stabilità dell'esecutivo che caratterizza il regime politico spagnolo – appena nove governi in ventisette anni, di cui gli ultimi due di legislatura – è il risultato della felice combinazione tra le norme costituzionali dirette a razionalizzare il rapporto fiduciario tra legislativo e esecutivo (artt. 99, 112, 113 e 114 CE) ed a garantire all'interno di quest'ultimo la preminenza del Presidente del Governo (artt. 98.2., 112 e 115 CE), e l'assetto sostanzialmente bipolare del sistema partitico, così conformatosi grazie alle correzioni apportate alla formula elettorale proporzionale – prima fra tutte la frammentazione delle circoscrizioni elettorali in cui, di conseguenza, pochi sono i seggi in palio – che fanno sì che essa funzioni di fatto come un maggioritario[100].

Entrambi tali fattori hanno una spiegazione storica. Cominciata la difficile fase di transizione politica verso la democrazia dopo la fine della dittatura franchista, il costituente spagnolo si trovò di fronte un sistema partitico ancora *in fieri*, incerto nella sua configurazione, in cui nessuna forza politica pareva in grado di prevalere nettamente sulle altre (nelle prime elezioni politiche del 1977 sia l'*Unión de Centro Democrático* (UCD) che il *Partido Socialista Obrero Español* (PSOE) non avevano raggiunto la maggioranza assoluta).

Consapevole degli effetti negativi che un tale assetto partitico aveva prodotto sulla stabilità governativa sia nella IV Repubblica francese che nella coeva esperienza italiana, il costituente intuì lucidamente che l'unico

---

[98] Elia [1970], 635 s; Volpi, 317.

[99] Sugli antecedenti storici della forma di governo presidenziale nel costituzionalismo spagnolo cfr. Ruiz-Rico Ruiz, 64 ss.

[100] Cfr. Groppi [1995], 123, per la quale il funzionamento quasi maggioritario del sistema elettorale ha reso di fatto inoperanti gli strumenti di razionalizzazione della forma di governo previsti in Costituzione.

rimedio sarebbe stato il rafforzamento dell'esecutivo e, in primo luogo, il suo Presidente, dimostrando con ciò di non patire alcun "complesso del tiranno".

In tale prospettiva, poiché la presenza della Corona rendeva impossibile l'adozione di quei sistemi – presidenziali o semi-presidenziali – basati sull'elezione diretta del Capo dello Stato[101], il costituente dovette scegliere nell'ambito dei sistemi parlamentari, ispirandosi alla fine principalmente al cancellierato tedesco. Nel contempo, per quanto riguarda il sistema elettorale, volle costituzionalizzare la dimensione provinciale delle circoscrizioni, attribuendo ad esse un numero minimo di seggi, così da favorire i partiti maggiori. Ne è scaturito un sistema parlamentare che può essere annoverato, salvo le precisazioni che diremo, tra quelli a bipartitismo rigido[102], in cui il rapporto di fiducia è fortemente razionalizzato in funzione della stabilità dell'esecutivo.

Volendo analizzare tale sistema, va innanzi tutto precisato che il progressivo consolidamento delle istituzioni democratiche spagnole[103] ha indotto il Re, al pari delle altre monarchie europee, ad estraniarsi dall'attività di indirizzo politico per svolgere piuttosto il ruolo di custode dei principi fondamentali della Carta costituzionale. Il sistema parlamentare si è quindi assestato in senso monista, pur potendo le disposizioni costituzionali in tema di forma di governo essere interpretate in chiave dualista, con un Governo oggetto della doppia fiducia del Re (che lo nomina) e del *Congreso* (che l'approva)[104]. Il Re, invece, ha dato una lettura non politica ma di garanzia costituzionale delle proprie attribuzioni costituzionali nei confronti del potere legislativo ed esecutivo (art. 62 CE), a partire dal potere di scioglimento delle *Cortes*, la cui titolarità effettiva spetta al Presidente del Governo. Anche in Spagna, quindi, la controfirma (artt. 56.3 e

---

[101] Cfr. DE VERGOTTINI [1993], 612, il quale evidenzia come l'opzione parlamentare fosse già prefigurata in certa misura nella legge 51/1977 (*Ley de relacciones del Gobierno con las Cortes a efectos de la moción de censura y de la cuestión de confianza*).

[102] Cfr. ELIA [1970], 645 ss.

[103] Sull'iniziale continuità giuridico-formale tra regime franchista e nuovo regime democratico, che rese il processo di transizione politico spagnolo meno traumatico di quello portoghese e greco, v. GARCÍA [2001], 772.

[104] Su tale lettura dualista v. BARBERA, FUSARO, 76; DE VERGOTTINI [1993], 395 s. che, in virtù dei poteri di indirizzo politico attribuiti dalla Costituzione al Re, annovera quella spagnola tra le forme di governo parlamentari a tendenza presidenziale, nelle quali prevale ora la componente parlamentare, basata sull'asse parlamento-governo, ora quella presidenziale. *Contra* PIZZORUSSO [1988], per cui siamo di fronte ad un sistema parlamentare monista perché l'esecutivo dipende esclusivamente dall'investitura parlamentare e non dal Re, politicamente irresponsabile e privo pertanto di potere d'indirizzo politico.

64 CE) da assunzione formale da parte del governo della responsabilità – prima penale poi politica – degli atti del Sovrano si è trasformata primariamente in proposta vincolante degli atti del governo al Capo dello Stato.

Ciò premesso, tre sono le misure introdotte dal costituente per favorire la stabilità dell'esecutivo nazionale.

In primo luogo, benché gli atti e le omissioni del Governo siano soggetti al controllo politico di entrambe le camere (art. 26.2 *Ley 50/1997 de 27 de noviembre del Gobierno* [LG] solo il *Congreso* può accordargli [art. 99.3. CE] e revocargli la fiducia [artt. 101.1 e 113 CE] e chiamarlo solidalmente a rispondere del suo operato politico [art. 108 CE])[105]. Quale unica camera di rappresentanza politica, il *Congreso* può superare, anche a maggioranza semplice, il veto che il *Senado* – camera di rappresentanza territoriale (art. 69.1 CE) - può opporre a maggioranza assoluta ad un progetto di legge (art. 90 CE). Tale "bicameralismo imperfetto" permette, quindi, al Governo di poter contare solo sulla sua maggioranza al *Congreso* per la traduzione legislativa del suo indirizzo politico.

In secondo luogo, il *Congreso* accorda la fiducia direttamente al candidato Presidente del Governo proposto dal Re (art. 99.1 CE in ciò simile all'art. 63.1 GG)[106], sulla base del programma politico del Governo che intende formare (art. 99.2 CE). La fiducia al candidato Presidente deve essere votata al primo scrutinio a maggioranza assoluta, cioè a maggioranza di coloro che effettivamente compongono il *Congreso* al momento del voto[107]. In caso di esito negativo, dopo 48 ore si svolge una seconda votazione stavolta a maggioranza semplice (art. 99.3 CE). Se, trascorsi due mesi dalla prima votazione, nessun candidato Presidente ottiene la fiducia del *Congreso*, il Re scioglie entrambe le Camere ed indice nuove elezioni,

---

[105] Sulla formazione e cessazione del governo e sulla sua struttura v. Sandulli [1982], 437 ss.

[106] Sulle consultazioni del Re "con i rappresentanti designati dai Gruppi politici con rappresentanza parlamentare" (art. 99.1 CE) v. le considerazioni espresse nel paragrafo 4.2.

[107] La maggioranza assoluta, quindi, può essere inferiore a 176 deputati, corrispondente alla metà più uno dei 350 membri di diritto del *Congreso*. Ciò è quanto accaduto nella III e IV legislatura in occasione del voto di fiducia al II e al III governo Gonzáles (sedute del 23 luglio 1986 e del 5 dicembre 1989), poiché non sono stati considerati membri effetti del *Congreso* i deputati che non avevano voluto prestare giuramento (v. *infra*, 260 ss. capitolo IV, paragrafo 13) o contro la cui proclamazione erano stati presentati alcuni ricorsi elettorali (per dar loro modo di votare la fiducia, il 5 aprile 1990 Gonzáles presentò una questione di fiducia). Nelle suddette due votazioni, mancando rispettivamente cinque e diciotto deputati, la maggioranza assoluta fu fissata dal Presidente rispettivamente in 173 (350-5:2+1) e 167 (350-18:2+1) deputati.

con la controfirma del Presidente del *Congreso* (art. 99.5 CE: c.d. scioglimento-sanzione)[108].

Il candidato Presidente che ottiene la fiducia del *Congreso*, dopo essere stato nominato dal Re (art. 99.3 CE), propone a quest'ultimo la nomina degli altri membri del governo (art. 100 CE), scelti di solito sulla base delle cariche ricoperte nel partito[109].

In forza dell'investitura personale ricevuta, il Presidente dirige l'azione del Governo, il quale, a sua volta, "dirige la politica interna e estera" (art. 97 CE). Egli, inoltre, coordina le funzioni dei membri del governo (art. 98.2 CE) e può in ogni momento proporre al Re la loro revoca (art. 100 CE). Previa delibera del Consiglio dei ministri[110], il Presidente del Governo può porre al *Congreso* la questione di fiducia (art. 2.2.*d* LG)[111] sul suo programma o su una dichiarazione di politica generale (art. 112 CE). Infine il Presidente può proporre al Re l'indizione del referendum fra tutti i cittadini su decisioni politiche di particolare importanza, previa autorizzazione del *Congreso* (art. 92 CE). Da ultimo, ma non per ultimo, il Presidente del Governo, sotto la propria esclusiva responsabilità, senza previa delibera del Consiglio dei ministri (art. 2.2.*c* LG), propone lo scioglimento di una o di entrambe le camere al Re, il quale è tenuto a decretarlo e ad indire nuove elezioni (art. 115.1 CE). In tal caso il Presidente del Governo, anche se resta in carica per il disbrigo degli affari correnti, gode degli intuibili vantaggi derivanti dalla gestione delle elezioni.

Altri poteri sono stati attribuiti al Presidente del Governo dall'art. 2 della citata LG: egli stabilisce il programma politico del governo, determina le direttrici di politica interna ed estera e vigila sulla loro attuazione

---

[108] Per il *Tribunal constitucional* la scelta del costituente di aver voluto impedire crisi di governo prolungate costituisce una legittima modalità di razionalizzazione della forma di governo parlamentare (v. SSTC 16/1984, f.j. 6.°, 177 e 75/1985, f.j. 5.°, 174 s.); sulla controfirma, in questo caso, del Presidente del *Congreso*, anziché del Presidente del Governo, v. STC 5/1987 del 27 gennaio, f.j. 3.°.

[109] Le cinque più alte cariche dell'Esecutivo sono infatti attribuite a coloro che rivestono gli incarichi dirigenziali più importanti all'interno della struttura del partito: Presidente del Governo è il Presidente nazionale del partito; il primo Vicepresidente del Governo è il segretario generale; il secondo Vicepresidente del Governo è il vicesegretario; il Ministro degli interni è il secondo vicesegretario del partito; il Ministro della pubblica amministrazione è il terzo vicesegretario del partito. Ciò dimostra il vincolo di dipendenza che intercorre tra partito e Governo; v. OÑATE, 114 nota 38.

[110] Sulla questione circa la natura generica o specifica dell'oggetto della questione di fiducia v. SALMONI [1992], 131 s.

[111] Non è chiaro se il parere del Consiglio dei ministri, oltreché obbligatorio, sia anche vincolante.

(art. 2.2.*b*); dirige la politica di difesa ed esercita riguardo alle Forze Armate le funzioni previste nella legislazione che regola la difesa nazionale e l'organizzazione militare (art. 2.2.*f*); impartisce istruzioni agli altri membri del Governo (art. 2.2.*m*); crea, modifica e sopprime, per Decreto Reale, i Dipartimenti Ministeriali, così come le Segreterie di Stato. Ugualmente, gli spetta l'approvazione della struttura organica della Presidenza del Governo (art. 2.2.*j*).

In terzo luogo, infine, il costituente spagnolo, sull'esempio del modello tedesco (v. artt. 67 GG e 97 reg. *Bundestag*) ha previsto la mozione di sfiducia "costruttiva". Essa, infatti, deve essere approvata a maggioranza assoluta (art. 113.1 CE) e deve includere la proposta di un candidato alla Presidenza del Governo (art. 113.2 CE). Gli effetti positivi di tale istituto sulla stabilità dei governi vanno però precisati.

È vero, infatti, che tale istituto è stato introdotto per bilanciare il potere di scioglimento del Presidente del Governo. Anzi, vietando l'esercizio del potere di scioglimento qualora sia stata depositata una mozione di sfiducia[112], il costituente spagnolo ha inteso privilegiare la continuità della legislatura. Senonché il Presidente del Governo, per evitare tale divieto, potrebbe "giocare d'anticipo, dato che, per riuscire a realizzare una nuova maggioranza sono inevitabili tempi non brevissimi e modalità che sfuggono al segreto"[113]. Di fronte alla crisi della propria maggioranza, dovuta ad esempio a dissensi interni al proprio partito o alla defezione di alleati di governo determinanti (è quanto accaduto, come vedremo, nel 1996), il Presidente del Governo potrebbe proporre ed ottenere dal Re lo scioglimento di una o di entrambe le camere e la convocazione di nuove elezioni da cui evidentemente spera di uscire vincente. Sotto questo profilo, pertanto, il meccanismo della sfiducia costruttiva potrebbe essere facilmente eluso da un Presidente del Governo che ritenga di godere di un consenso elettorale maggiore di quello parlamentare.

Inoltre è stato sottolineato come sia per il *Congreso* più facile dare che togliere la fiducia al Presidente del Governo. Infatti, mentre dal secondo scrutinio la fiducia può essere accordata a maggioranza semplice (art. 99.3 CE), la sfiducia deve essere sempre approvata a maggioranza assoluta. Tale differenza fa sì che possano esistere "governi di minoranza", cioè governi che ottengano il voto di fiducia non della maggioranza dei componenti del *Congreso*, ma della maggioranza dei presenti. Poiché i

---

[112] Il potere di scioglimento non può essere altresì esercitato nei casi di stato d'allarme, d'eccezione o d'assedio o se sia trascorso meno di un anno dall'ultimo scioglimento (art. 115 CE).

[113] Ceccanti [2002d], 124.

presenti di solito non coincidono con i componenti, possono esistere governi che ottengano la fiducia da meno della metà dei 350 deputati che compongono il *Congreso*. Di contro, per sfiduciare il Governo, occorrerebbe la maggioranza assoluta dei deputati, in grado di raccogliersi attorno ad un programma politico e ad un nuovo candidato alla Presidenza del Governo. Per questo motivo, si potrebbe ritenere che la causa prima della stabilità degli esecutivi spagnoli vada individuata nelle asimmetriche maggioranze fiduciarie richieste e nel carattere costruttivo della sfiducia.

Tale conclusione tende però a sopravvalutare il dato costituzionale ed a sottovalutare quello partitico, da cui invece essenzialmente è dipeso il concreto funzionamento della disciplina formale sulla forma di governo.

Innanzi tutto, riguardo alla maggioranza richiesta per conferire la fiducia, va rilevato che, eccezion fatta per l'elezione di Calvo Sotelo[114], finora tutti gli altri Presidenti del Governo sono stati eletti al primo scrutinio con la maggioranza assoluta dei voti. Ciò dimostra che i candidati Presidenti hanno sempre considerato la prospettiva di un governo minoritario politicamente poco praticabile. Inoltre, considerata l'importanza politica del voto di fiducia, in cui ciascuna forza politica è chiamata a prendere posizione dinanzi al paese nei confronti del candidato alla Presidenza del Governo, pochissime sono le assenze che si registrano nell'occasione per cui la maggioranza dei presenti (maggioranza semplice) è molto prossima alla maggioranza degli aventi diritto (maggioranza assoluta)[115]. Infine, va ricordato che la Costituzione, a partire dal secondo scrutinio, richiede pur sempre la maggioranza semplice – e non relativa – dei voti. Per ottenere la fiducia del *Congreso*, quindi, i voti che il candidato Presidente deve ottenere non solo devono essere maggiori di quelli dei suoi eventuali rivali, ma devono costituire la maggioranza dei votanti, astenuti inclusi[116]. Un governo minoritario, quindi, può esistere a due condizioni: in primo luogo, ovviamente, se la maggioranza dei deputati non gli abbia votato contro; in secondo luogo, se le assenze, abbassando il quorum deliberativo, abbiano consentito al partito

---

[114] Che si trattò di una circostanza particolare, inserita in un contesto politico affatto eccezionale, lo dimostra il fatto che proprio in occasione del secondo scrutinio – 23 febbraio 1981 – vi fu il tentativo di golpe del tenente colonnello Antonio Tejero.

[115] In occasione delle ultime due votazioni fiduciarie (sedute del 5 aprile 2000 e del 16 aprile 2004) non si sono registrate assenze per cui 350 sono stati i deputati presenti e votanti.

[116] Che tra i presenti, su cui va calcolata la maggioranza semplice (art. 79.1 RCD), vadano compresi gli astenuti si deduce dalle diverse disposizioni che annoverano questi ultimi tra i votanti (v. artt. 84.1 e 86 RCD in riferimento rispettivamente alla votazione ordinaria ed a quella palese per appello nominale).

di maggioranza relativa ed ai suoi eventuali alleati di raggiungere la maggioranza dei voti. Più che di governi minoritari, quindi, sarebbe forse più corretto parlare di governi della "non sfiducia" o dell'"astensione", per evidenziare come non esista una maggioranza parlamentare contraria. Del resto, quando il partito che ha vinto le elezioni ha ottenuto solo la maggioranza relativa dei seggi[117], esso ha cercato, o comunque non si è opposto, al voto favorevole di altre forze politiche perché il suo candidato alla Presidenza del Governo ottenesse al primo scrutinio la maggioranza assoluta.

Per quanto riguarda invece la sfiducia costruttiva, la tesi per cui la sua previsione costituzionale abbia contribuito alla stabilità dei governi spagnoli tende ad ignorare che essa sia principalmente dipesa dall'interazione tra tale istituto e l'assetto del sistema partitico. Nel caso spagnolo, infatti, la sfiducia costruttiva si è rivelata uno strumento superfluo, anche in funzione deterrente.

Per un verso, il forte controllo che il Presidente del governo, *leader* del partito vincente, esercita su quest'ultimo, grazie all'investitura indirettamente ricevuta dal corpo elettorale, ha finora scoraggiato ribellioni o secessioni. I segretari dei due principali partiti, infatti, si presentano all'elettorato come candidati *Premier*[118] ed i loro nominativi sogliono aprire le rispettive liste nelle due maggiori circoscrizioni elettorali (Madrid e Barcellona)[119]. Per convenzione costituzionale, il Re propone come primo candidato alla Presidenza del governo il *leader* del partito vincitore delle elezioni, anche quando questi non ha ottenuto la maggioranza assoluta dei seggi al *Congreso*. L'identificazione tra *premiership* e *leadership* consente al Presidente del governo di fronteggiare efficacemente le eventuali fronde interne al suo partito, minacciando eventualmente, come *extrema ratio*, lo scioglimento delle camere (c.d. scioglimento di maggioranza). Non a caso, nelle quattro legislature in cui il partito più votato ha ottenuto la maggioranza assoluta dei seggi (II, III e IV per il PSOE, VII per il *Partido popular* (PP) e si sono formati governi monocolori, non si sono verificati né cambi di maggioranza, né avvicendamenti nella carica di Presidente del Governo.

---

[117] Ciò è accaduto nel 1993 (PSOE 156 seggi), nel 1996 (PP 156 seggi) e nel 2004 (PSOE 164 seggi).

[118] Che si è candidati *Premier* in quanto segretari di partito, e non viceversa, sembra confermato dalle vicende che hanno portato nel 1998 alla candidatura nel PSOE del segretario Almunia, nonostante la vittoria di Borrell alle primarie per la candidatura alle presidenziali. Il che, però, dimostra che "non si può ricorrere alle primarie senza assumerle come serio criterio ordinatore intorno al vincente" (Ceccanti [2002b], p. 2 del dattiloscritto).

[119] Cfr. Groppi [1995], 121 s.

Per altro verso, è certamente vero che l'obbligo posto a carico delle opposizioni di dar vita a maggioranze politiche alternative credibilmente omogenee, capaci di coagularsi attorno ad un programma di governo e ad un Presidente del Governo nuovi, evita l'apertura di crisi parlamentari al buio[120]. Di contro, però, tali obblighi imposti dalla sfiducia costruttiva non possono tenere artificialmente in vita l'esecutivo, quando questi non ha più il sostegno della maggioranza dei deputati. Una maggioranza parlamentare contraria al Governo, anche se per la sua eterogeneità politica non riesce a convergere su una mozione di sfiducia costruttiva, può pur sempre ostacolare l'attuazione del suo programma fino al punto da costringere il Presidente del governo a dimettersi.

Ciò è per l'appunto quanto accaduto in Spagna dove le uniche quattro crisi di governo sono state extraparlamentari, con le dimissioni del Presidente del Governo in carica. La sfiducia costruttiva, quindi, non può impedire l'apertura di crisi di governo extraparlamentari. Piuttosto essa può essere utilizzata dalla stessa maggioranza per cambiare Presidente del Governo in corso di legislatura. Laddove ciò non si verifichi, e non esistano le condizioni politiche per la creazione di una maggioranza alternativa in corso di legislatura, la previsione della sfiducia costruttiva fa sì che le dimissioni del Presidente del Governo provochino lo scioglimento delle *Cortes*. Ciò è esattamente quanto accaduto in Spagna.

Per quanto riguarda la prima ipotesi (cambio di Presidente del governo a maggioranza invariata) l'unico precedente esistente – la nomina a Presidente del Governo il 25 febbraio 1981 di Leopoldo Calvo Sotelo al posto del dimissionario Adolfo Suárez – fu dovuta ad un presupposto – la gravissima crisi che colpì il partito di maggioranza relativa dell'UCD – legato all'instabile quadro politico che caratterizzò la I legislatura e che da allora non a caso non si è mai più verificato. Tale crisi, dovuta allo scontro tra le diverse componenti politiche facenti capo all'UCD, fino ad allora tenute insieme dalla prospettiva di gestire la delicata fase di consolidamento delle istituzioni democratiche[121], fu risolta anche grazie all'intervento del Re, richiesto da una situazione davvero d'emergenza, come testimonia il fallito tentativo di colpo di Stato. La decisione di Suárez di dimettersi, anziché attendere d'essere sfiduciato, dimostra comunque come la sfiducia costruttiva, se vale ad evitare le crisi parlamentari al buio, non può certo evitare quelle analoghe extraparlamentari.

---

[120] Cfr. VIRGALA FORURIA [1988].

[121] V. *infra*, 291 ss. capitolo V, paragrafo I.

[122] Si tratta delle crisi: del governo Sotelo (*Cortes* sciolte il 27 agosto 1982) e del II governo (*Cortes* sciolte l'1 settembre 1989) e IV governo del socialista Gonzales (*Cortes* sciolte l'8 gennaio 1996).

Per quanto riguarda, invece, gli altri tre casi in cui le crisi extraparlamentari hanno portato allo scioglimento anticipato delle *Cortes*[122], bisogna distinguere. Nel 1982, le dimissioni di Calvo Sotelo e lo scioglimento delle Cortes furono dovute, come detto, allo sfaldamento della maggioranza. Nel 1989 l'allora Presidente del Governo Gonzáles decise di anticipare la scadenza naturale della III legislatura, così come aveva fatto nel 1986, per sfruttare il momento politicamente a lui favorevole, testimoniato nell'occasione dai buoni risultati ottenuti dal suo partito nelle elezioni per il Parlamento europeo pochi mesi prima[123]. Infine, nel 1996 le dimissioni di Gonzáles ed il conseguente scioglimento delle *Cortes* seguirono di pochi mesi la bocciatura del bilancio dello Stato a causa del voto contrario dei deputati di *Convergencia i Unió* (CiU) che fino ad allora avevano appoggiato dall'esterno il suo governo (sedute del 24 e 25 ottobre 1995).

Solo in quest'ultimo caso, quindi, si può dire che lo scioglimento anticipato delle camere sia stata la conseguenza di una crisi di governo che avrebbe potuto preludere ad un cambio della maggioranza e ad un nuovo esecutivo. La ragione per cui ciò non è avvenuto, e quindi non si è fatto ricorso alla sfiducia costruttiva, è da ricercare nel quadro politico che rendeva impossibile la formazione di maggioranze alternative. È bene ricordare che il IV governo Gonzáles il 9 luglio 1993 ottenne al primo scrutinio la maggioranza assoluta grazie al voto favorevole dei deputati, oltreché del PSOE, anche del *Partido Nacionalista Vasco* (*P.N.V*). e di CiU, mentre contro si schierò *Izquierda Unida* (IU), oltreché naturalmente il PP di Aznár. Un rovesciamento di maggioranza attraverso la sfiducia costruttiva avrebbe presupposto l'impossibile alleanza tra centro-destra e sinistra.

Nell'esperienza spagnola, quindi, non si può dire che la sfiducia costruttiva sia stata una delle cause della stabilità governativa perché non ha evitato – né può per sua natura evitare – l'apertura di crisi extraparlamentari. Né, tanto meno, ha contribuito alla loro positiva risoluzione, perché l'impossibilità politica di formare nuove maggioranze ha impedito il ricorso a tale istituto e portato piuttosto allo scioglimento anticipato delle *Cortes*. È quindi nella dislocazione delle forze politiche e nei loro rapporti di forza, ancor prima che negli oneri insiti nella sfiducia costruttiva, che va ricercata la causa principale dei mancati cambi di maggioranze parlamentari in corso di legislatura. È questa la causa prima che ha impedito alle maggioranze numeriche contrarie al governo di trasformarsi in maggioranze politiche. In ogni caso, anche qualora tali manovre si palesassero

---

[123] La scommessa si rivelò, però, perdente perché il PSOE, pur conservando la maggioranza assoluta, subì una forte riduzione di consensi, passando da 184 a 175 seggi.

possibili, il Presidente del governo – ripetiamo – potrebbe reagire in anticipo chiedendo ed ottenendo lo scioglimento delle *Cortes*.

Così nelle due legislature (la V e l'attuale VIII) in cui il PSOE ha ottenuto la maggioranza relativa (rispettivamente con 156[124] e 164 seggi), il governo si è formato grazie al sostegno esterno rispettivamente di CiU e di IU e *Esquerra Republicana de Catalunya* (ERC)[125]. In entrambi i casi, però, l'impossibile alleanza tra i popolari ed i partiti di estrema sinistra su un programma e un candidato *Premier* alternativo ha reso la sfiducia costruttiva impraticabile, di fatto sterilizzando anche la successiva defezione da parte dei nazionalisti catalani.

Nell'unica legislatura (la VI) in cui, invece, è stato il PP ad ottenere la maggioranza relativa dei seggi (156), nonostante la sinistra potesse contare complessivamente su un numero superiore di seggi (163), l'esecutivo formato da Aznar ha ottenuto la maggioranza assoluta ed ha tenuto per l'intera legislatura grazie al decisivo appoggio delle maggiori forze politiche regionali (i 16 deputati catalani di CiU, i 5 baschi del PNV ed i 4 canarioti di *Coalición Canaria* (CC). Si tratta di forze politiche che, nate per tutelare gli interessi delle rispettive comunità regionali, tendono a non collocarsi rigidamente sull'asse politico nazionale destra-sinistra, preferendo piuttosto stringere accordi con la maggioranza governativa di turno, senza però entrare a farvi parte, pur di ottenere concessioni ed autonomie dal governo centrale di Madrid. In tale ipotesi, la praticabilità politica della mozione di censura contro il governo Aznar, attraverso l'alleanza tra sinistra e partiti regionali, ha finito con l'accrescere il potere di condizionamento di questi ultimi nei confronti del governo centrale, esposto a sempre maggiori rivendicazioni di autonomia politica e finanziaria.

Non deve meravigliare, allora, il fatto che sinora nessuna mozione di sfiducia è stata approvata e che le uniche due presentate hanno perso la loro funzione originaria per trasformarsi in strumento di propaganda attra-

---

[124] Va precisato che tale cifra costituisce la somma dei 138 seggi ottenuti dal PSOE e dei 18 del Partito socialista catalano (PSC) guidato da Pasqual Marragall. Dalle elezioni politiche del 2000 il PSC non si presenta più con liste proprie ma è federato al PSOE

[125] Nelle elezioni politiche del 14 marzo 2004 il PSOE ha conquistato solo la maggioranza relativa dei seggi (164 contro i richiesti 176). Ciò nonostante, il suo *leader*, José Luis Rodríguez Zapatero, ha ottenuto la fiducia del *Congreso* al primo scrutinio, in cui è richiesta la maggioranza assoluta, grazie al sostegno, oltreché del proprio (164 voti), anche dei deputati dei partiti di sinistra (ERC 8 voti, IU-*I.C.V.-Entesa* 5 voti) e regionalisti (CC 3 voti), BNG (2 voti) e *Chunta Aragonesista* (ChA) (1 voto). Tali partiti hanno comunque unilateralmente deciso di rimanere fuori dal governo. Contro Zapatero hanno votato i soli deputati del PP (148) mentre diciannove sono stati gli astenuti (i 10 di CiU, 7 del PNV e 2 di *Eusko Alkartasuna* (EA).

verso cui il maggior partito d'opposizione presenta all'opinione pubblica il proprio nuovo candidato alla carica di Presidente del Governo ed espone il suo programma alternativo[126]. Poiché però la presentazione della sfiducia costruttiva ha avuto effetti controproducenti, compattando la maggioranza, l'opposizione oggi preferisce non ricorrere più a tale istituto e soddisfare le anzidette esigenze in occasione del discorso sullo stato del paese che il Presidente tiene annualmente dinanzi al *Congreso*.

Più in generale, per come si è assestato il sistema, non pare azzardato ipotizzare l'esistenza ormai di una vera e propria convenzione costituzionale per cui, in caso di approvazione della sfiducia costruttiva, il nuovo Presidente del Governo dovrebbe al più presto convocare nuove elezioni per permettere al corpo elettorale di pronunciarsi sul cambio di maggioranza, così come accaduto in Germania. Prospettiva questa che, peraltro, potrebbe essere attivata dallo stesso Presidente del Governo in carica, prima che la mozione di sfiducia costruttiva venga in trattazione (art. 115.2 CE).

Le considerazioni sopra svolte ci inducono quindi a ritenere che sia stato il potere di scioglimento, e non la sfiducia costruttiva, a condizionare il funzionamento del sistema. Attraverso il potere di scioglimento, infatti, il Presidente del governo è in grado di disciplinare la sua maggioranza e, in *primis*, il suo partito.

In conclusione, la stabilità dell'esecutivo spagnolo dipende dalla felice combinazione tra le norme costituzionali e convenzionali in tema di rapporto fiduciario con il particolare assetto del sistema partitico spagnolo che, anche in virtù della formula elettorale adottata, vede due grandi partiti nazionali contendersi la Presidenza del Governo, e tutta una serie di forze politiche minori, prevalentemente regionali, non in grado o, comunque, non inclini a rovesciare il risultato delle urne. In Spagna, quindi, si è passati da una forma di governo parlamentare a multipartitismo temperato, in cui il Parlamento si poneva, se non in posizione centrale, quale luogo di discussione ed approvazione dell'indirizzo politico del governo, ad una tendenzialmente bipolare, con netta prevalenza del Primo ministro ([127]), designato dal corpo elettorale quale *leader* del partito di maggioranza. Tale evoluzio-

---

[126] Ceccanti [2002e]. Solo due sono state le mozioni di sfiducia costruttive presentate: il 28-30 maggio 1980 contro il Presidente Suárez, proponendo come candidato il socialista Gonzales; il 26-30 marzo 1987 contro il Presidente Gonzales, proponendo come candidato il senatore di *Alianza Popular* Hernández Mancha. Entrambe furono presentate non certo per cambiare il Presidente del Governo, essendo i numeri chiaramente a sfavore dei presentatori, ma per cercare di logorare il governo.

[127] Cfr. Blanco Valdés [2003]; Aragòn Reyes [1999], che parla di evoluzione verso un presidenzialismo razionalizzato a livello sia di prassi, in virtù della tendenziale

ne si è risolta a scapito delle *Cortes*, ed in esse delle opposizioni, le quali sempre più soffrono il mancato potenziamento e sviluppo degli strumenti di controllo verso l'esecutivo a loro disposizione previsti dagli artt. 109, 110 e 111 Cost. (diritto di richiedere informazioni al Governo; di richiederne la presenza; diritto d'interrogazione e d'interpellanza).

Non a caso il problema che oggi si pone nella forma di governo spagnolo – e non solo – sta nell'eccessiva debolezza del Parlamento nei confronti del governo, cioè nella scarsa capacità del primo non di sostituire o affiancare il secondo nell'attività d'indirizzo politico[128], quanto piuttosto di esercitare su di esso un'efficace azione ispettiva e di controllo[129].

4. PARTITI POLITICI E STRUMENTI DI DEMOCRAZIA DIRETTA

Chiarito il ruolo fondamentale svolto dai partiti nel funzionamento della forma di governo spagnola, bisogna ora analizzare come essi permettono la partecipazione politica del popolo. Da tale analisi emergerà come il costituente spagnolo abbia chiaramente optato per una democrazia rappresentativa parlamentare basata sui partiti politici.

---

coincidenza del primo ministro con il leader del partito di maggioranza, sia normativo, con il riconoscimento al presidente del governo di un'ampia serie di poteri da parte della costituzione, che vanno dalla direzione dell'azione del governo alla nomina dei ministri.

[128] Per RUIZ-RICO RUIZ, 69 ss., la Costituzione spagnola, a differenza di quanto previsto per le assemblee legislative delle Comunità autonome, non attribuisce alle *Cortes* la contitolarità della funzione di indirizzo politico, che si esplica soltanto attraverso l'esercizio degli strumenti di controllo nei confronti del governo, cui tale funzione è invece riservata in via esclusiva (art. 97 CE). "L'intento, dunque, di convertire il Parlamento statale nel centro di decisione politica, conformandosi in tal modo alla definizione teorica del modello parlamentare, non è che il risultato di uno sforzo dottrinale che assume come punto di riferimento la teoria dell'indirizzo politico elaborata dal costituzionalismo italiano" (69).

[129] Cfr. CASCAJO, 22 s., per cui l'iper-razionalizzazione del rapporto fiduciario, svilendo il potere del parlamento di far valere la responsabilità politica del Governo, ha prodotto una degenerazione del modello parlamentare fino a farne perdere i caratteri essenziali. Anche per MANUEL ARAGÒN REYES la preminenza del Presidente del governo e la sua legittimazione elettorale renderebbe il sistema privo di quella flessibilità, quella negoziazione tra le forze politiche, che è elemento caratteristico della forma di governo parlamentare. Il "presidente presidenzialista" avrebbe più poteri del Presidente di una repubblica presidenziale, perché non bilanciata dalla divisione dei poteri: "il sistema parlamentare, nato per potenziare il controllo del parlamento sul governo rispetto al dualismo proprio della monarchia costituzionale pura, si converte invece nel suo opposto".

Una conferma indiretta di tale preferenza può innanzi tutto ricavarsi dalle cautele con cui sono stati accolti e disciplinati gli strumenti di democrazia diretta[130]. In ciò ha certamente influito una certa naturale diffidenza della classe politica verso tale forme di partecipazione diretta, acuita dal fatto che, durante il regime franchista, l'istituto del referendum era stato utilizzato – nel 1947 e nel 1966[131] – in modo strumentale e demagogico[132].

Secondo la Costituzione spagnola, oltreché "por medio de representantes, libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal", i cittadini esercitano il loro diritto di partecipazione politica anche "directamente" (art. 23.1CE):

a) presentando per iscritto petizioni, individuali o collettive[133], nella forma e con gli effetti previsti dalla legge (art. 29.1 CE).

Tali petizioni possono essere rivolte a qualunque istituzione pubblica, amministrazione o autorità. In particolare, le petizioni indirizzate alle *Cortes* devono essere inoltrate per iscritto, essendo vietata la loro presentazione diretta mediante manifestazioni di cittadini (art. 77.1 CE). A differenza dell'art. 50 Cost., l'art. 77.2 CE prevede espressamente che le camere spagnole possono trasmettere le petizioni ricevute al Governo e costringerlo a pronunziarsi sul loro contenuto. Ciò nonostante, come negli altri paesi europei in cui è previsto, anche in Spagna tale istituto, di origini chiaramente liberali, è caduto quasi in desuetudine perché di scarsa efficacia. I destinatari delle petizioni, infatti, *Cortes* incluse (v. artt. 49.3 *Reglamento del Congreso* (RCD); 193.4 *Reglamento del Senado* (RS) non sono tenuti a darvi seguito. Per questo motivo, i cittadini spagnoli preferiscono ricorrere agli strumenti di natura giurisdizionale o amministrativa di cui dispongono per tutelare i propri diritti.

---

[130] Su tale considerazione la dottrina spagnola è concorde (v. per tutti GARRORENA MORALES [1984], 148). Per questo si propone di rafforzare gli istituti di democrazia diretta per favorire la partecipazione politica dei cittadini e rimediare all'eccessivo potere dei partiti politici (v. RAMÍREZ [1992], 27 ss.).

[131] Il 6 luglio 1947 si svolse il referendum sull'approvazione della legge di successione. Il 14 dicembre 1966 fu approvata, per referendum, la *Ley Orgánica del Estado* che stabiliva l'elezione non popolare delle *Cortes*.

[132]) Nella costituente spagnola la prevalenza della democrazia rappresentativa su quella diretta fu condivisa da tutte le forze politiche, ad eccezione di *Alianza Popular* che, invece, difese la necessità di combinare entrambi gli elementi per evitare lo strapotere dei partiti; v. SALAZAR BENÍTEZ, 90 ss.

[133] Secondo l'art. 29.2 CE, i membri delle forze armate, delle istituzioni militari e degli organi soggetti alla disciplina militare possono presentare solo petizioni individuali secondo quanto previsto da una normativa specifica.

Proprio per rilanciare tale istituto, accogliendo le indicazioni della dottrina[134] e della giurisprudenza costituzionale[135] è stata approvata la *Ley Orgánica* 4/2001 *de 12 de noviembre reguladora del Derecho de Petición*. Rispetto alla precedente normativa pre-costituzionale (*Ley* 92/1960 del 22 dicembre) le novità salienti sono: l'estensione di tale diritto a qualunque persona fisica o giuridica, a prescindere dalla nazionalità (art. 1); la possibilità d'inoltrare petizioni senza formalismi e tramite qualunque mezzo, compreso internet (art. 4); infine, e soprattutto, l'obbligo dell'autorità ricevente, una volta dichiarata ammissibile la petizione, di pronunziarvisi entro tre mesi dalla sua presentazione (art. 11)[136];

b) presentando proposte di legge sottoscritte da almeno 500.000 elettori, eccetto che nelle materie riservate alle leggi organiche[137] [138], tributarie

---

[134] Per un recupero di tale istituto, nel quadro di nuove formule che permettano una maggiore capacità d'azione ai gruppi parlamentari ed ai cittadini, svincolati dal tradizionale circuito politico dominato dai partiti, v. MARTÍN MATEO, 141 ss. Sul tema v. altresì COLOM PASTOR; ALVAREZ CARREÑO; FERNÁNDEZ SARASOLA, 137 ss.

[135] Cfr., tra le altre, soprattutto la STC242/1993 del 14 luglio, in *Jur. Const.*, 1031 ss.

[136] Per maggiori dettagli si rinvia a ORRÙ, 267 ss, secondo cui il legislatore organico spagnolo ha considerato la petizione strumento più di tutela contro la cattiva amministrazione che di partecipazione politica.

[137] Tale limitazione, insieme al rinvio alla legge organica per la disciplina delle forme di esercizio e dei requisiti dell'iniziativa popolare (*Ley Orgánica Reguladora de la Iniciativa Legislativa Popular* del 26 marzo 1984), non erano previsti nel testo originario (art. 83.3 del Proyecto). Per una critica a tali limiti e per una riforma di tale istituto v. RAMÍREZ [1992], 36 ss. Significativamente nel preambolo della suddetta legge organica si afferma che si "trata de recoger con la máxima fidelidad y sencillez al mandato constitucional, regulando el ejercicio de la iniciativa en forma tal que, respetando al máximo el papel institucional de los partidos políticos como órganos de manifestación de la voluntad popular e instrumentos fundamentales de la partecipación política, se canalice el ejercicio de la iniciativa con la máximas garantías".

[138] "Sono leggi organiche quelle relative all'attuazione dei diritti fondamentali e delle libertà pubbliche, quelle che approvano gli Statuti di autonomia, il regime elettorale generale e le altre previste nella Costituzione" (art. 81.1 CE), e cioè quelle riguardanti: l'organizzazione delle Forze armate (art. 8.2 CE); l'istituzione del Difensore del Popolo (art. 54 CE); la sospensione dei diritti e libertà a seguito di indagini relative alla formazione di bande armate o terroriste (art. 55.2 CE); la successione al trono (art. 57.5 CE); la formula elettorale del Senato (art. 69.1 CE); l'iniziativa popolare (art. 87.3 CE); le condizioni ed il procedimento del referndum consultivo (art. 92.2 CE); la ratifica dei trattati internazionali (art. 93 CE); le funzioni, i principi fondamentali di attuazione e gli statuti delle Forze e Corpi di sicurezza (art. 104.2 CE); la composizione e le competenze del Consiglio di Stato (art. 107 CE); la disciplina dello stato di allarme, di eccezione e di assedio (art. 116.1 CE); la disciplina del potere giudiziario (art. 122.1 CE); la composizione, l'organizzazione e le funzioni della Corte dei conti (art. 136.4 CE); le modificazioni

o di carattere internazionale, nonché inerenti alla concessione della grazia (art. 87.3 CE). L'iniziativa legislativa popolare è altresì vietata in materia di riforma costituzionale (art. 166.1 CE).

Al contrario oggi della petizione, l'iniziativa legislativa è rimasta giuridicamente non vincolante, non essendo le *Cortes* tenute a prenderla in considerazione ai fini dell'esame da parte della Commissione legislativa competente (art. 127 RCD). Inoltre, rispetto al nostro art. 71.2 Cost., emerge il più elevato numero di firme richiesto e l'esclusione delle suddette materie, riservate all'iniziativa parlamentare o governativa)[139];

c) tramite referendum consultivo, convocato dal Re, su proposta dal Presidente del Governo, dietro autorizzazione a maggioranza assoluta del *Congreso*[140], su decisioni politiche di particolare importanza (art. 92 CE)[141].

Rispetto al nostro referendum abrogativo (art. 75 Cost.), si tratta di uno strumento chiaramente limitato perché attivabile "dall'alto" ed a soli fini consultivi. In sede costituente, infatti, furono respinte le proposte che prevedevano la facoltà di una parte del corpo elettorale di richiedere il referendum su una legge ordinaria o costituzionale[142]. Oltre al referendum

---

territoriali delle province (art. 141.1 CE); la costituzione di nuove comunità autonome (art. 144 CE); il trasferimento o la delega di competenze alle Comunità autonome (art. 150.2); l'iniziativa del procedimento autonomistico (art. 150.1 CE); l'esercizio delle competenze finanziarie delle Comunità autonome (art. 157.3 CE); la disciplina, la composizione e le funzioni del *Tribunal Constitucional*(art. 165 CE).

Oltreché per tale riserva di competenza, la *Ley Orgánica* si distingue da quella ordinaria perché deve essere approvata, modificata o derogata dal *Congreso* a maggioranza assoluta (art. 81.2 CE), cioè con la stessa maggioranza richiesta per il voto di fiducia (art. 99 CE) o di sfiducia (art. 113 CE) al Governo; il che sottolinea l'importanza fondamentale delle materie oggetto della sua disciplina. Su tale tipo di legge v. Pizzetti, 131 ss.

[139] Significative sono, al riguardo, le opposte posizioni assunte, nel corso del dibattito svoltosi al *Congreso* il 13 luglio 1978 sull'approvazione della legge organica sull'iniziativa popolare, tra l'esponente della destra, on. Fraga Iribarne, contrario al monopolio partitico del processo politico, e l'on. Alzaga Villaamil, dell'UCD, fautore invece di un sistema rappresentativo basato essenzialmente sui partiti politici; v. Ramírez Jiménez, 17 s.

[140] V. *Ley Orgánica* 2/1980 del 18 gennaio sulla *Regulación de las Distintas Modalidades de Referéndum*, il cui art. 8.4 è stato modificato dalla *Ley Orgánica* 12/1980 del 16 dicembre.

[141] Il primo referendum si svolse il 12 marzo 1986 sulla partecipazione della Spagna all'Alleanza Atlantica, alla quale il Governo si dichiarò contrario mentre l'opposizione si astenne. Esso, quindi, non ebbe un carattere plebiscitario.

[142] Per una critica dei limiti che circondano il referendum spagnolo v. Ramírez [1992], 39 ss.

consultivo, la Costituzione spagnola, al pari di quella italiana (artt. 132 e 138 Cost.), prevede anche il referendum territoriale per la creazione di nuove Comunità autonome (art. 151 CE) ed il referendum nel processo di revisione costituzionale (artt. 167 e 168 CE)[143].

I cittadini, inoltre, partecipano al procedimento amministrativo (art. 105 CE); all'amministrazione della giustizia (art. 125 CE); alla Sicurezza Sociale e all'attività degli organi pubblici che si occupano direttamente della qualità della vita e del benessere generale (art. 129.1 CE); e, infine, nell'impresa (art. 129.2 CE)[144].

In conclusione, rispetto a quello delineato nella nostra Costituzione, il sistema spagnolo privilegia la democrazia rappresentativa su quella diretta e, con essa, il protagonismo – per taluni egemonico[145] – dei partiti nella formazione della volontà politica statale.

5. La democrazia nei partiti

Il pluralismo politico non è un dato di cui prendere atto, ma un obiettivo da perseguire[146]. A tal fine, il costituente spagnolo si è preoccupato di garantire la dialettica democratica all'interno dei fenomeni associativi costituzionalmente tutelati[147] e tra questi, primariamente, nei partiti, così da evitare che il pluralismo politico, di cui essi sono espressione e strumento, potesse ridursi "ad un semplice pluralismo d'*élite*, ad un mero gioco di

---

[143] Sul procedimento di revisione costituzionale v. PIZZETTI, 49 ss.

[144] In base all'art. 9.2 CE, simile al nostro art. 3.2. Cost., "corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; *remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social*" [corsivo nostro]; concetto ripreso dall'art. 48 CE per cui "los poderes públicos promoverán las condiciones para la participación libre y eficaz de la juventud en el desarrollo político, social, económico y cultural".

[145] Cfr. RAMÍREZ JIMÉNEZ, 18 s.

[146] Cfr. SSTC 56/1995, cit., e 573/1983 sull'effettiva rappresentatività degli organi rappresentativi; v. PUENTE EGIDO, 272 s.

[147] Di struttura interna e funzionamento democratico la Costituzione spagnola parla anche in riferimento ai sindacati dei lavoratori e delle associazioni imprenditoriali (art. 7), ai collegi professionali (art. 36) ed alle organizzazioni professionali che difendono i loro interessi economici (art. 52). In ciò PINELLI [1984], 153 ha individuato un ulteriore indizio del ridotto grado di specialità dei partiti rispetto alle altre associazioni. Tale osservazione non tiene però nel debito conto che i suddetti requisiti sono previsti solo per i partiti (art. 6 CE) e non per le altre associazioni (art. 22 CE).

competenze tra oligarchie partitiche, tra gli stati maggiori dei grandi partiti"[148]. Ciò nella consapevolezza che la democrazia nei partiti sia il presupposto per la democraticità dell'intero sistema rappresentativo.

In quest'ottica l'art. 6 CE – in ciò identico all'art. 7.1 LOPP – dispone, in relazione ai partiti, che la loro "estructura interna y funcionamiento deberán ser democráticos"[149], utilizzando una formula senz'altro più impegnativa di quella contenuta nell'abrogato art. 4 LPP ("la organización y funcionamiento de los partidos políticos deberá ajustarse a principios democraticos").

Anche in questo caso il costituente spagnolo si è ispirato più alla corrispondente disposizione costituzionale tedesca (art. 21.1 GG: "il loro [dei partiti] ordinamento interno deve corrispondere ai principi fondamentali della democrazia")[150], che al nostro art. 49 Cost., il quale, prevedendo che i cittadini concorrano attraverso i partiti alla determinazione della politica nazionale "con metodo democratico" ha, com'è noto, posto in dottrina il problema del riferimento di tale espressione all'attività interna o esterna del partito[151].

Nonostante il suo chiaro ed esigente tenore, l'art. 6 CE è rimasto a lungo parzialmente inattuato. Al contrario della legge tedesca sui partiti[152],

---

[148] Santamaria, 25.

[149] Tale disposizione, assente nella versione originaria dell'articolo (art. 4 *Anteproyecto*: "i partiti politici esprimono il pluralismo democratico, concorrono alla formazione e manifestazione della volontà popolare e sono strumento fondamentale per la partecipazione politica. Si formano ed esercitano liberamente la loro attività nel rispetto della Costituzione e della legge"), fu introdotta a seguito dell'approvazione in commissione Affari Costituzionali del *Congreso* (31 voti favorevoli, nessun contrario, 2 astenuti) dell'emendamento n. 457 presentato dall'on. Morodo a nome del gruppo misto ed illustrato dall'on. Tierno Galván. Ad astenersi furono i due deputati comunisti, i quali ritennero tale disposizione inutile, essendo il requisito della democrazia all'interno dei partiti già prescritto dalla disciplina sulla loro creazione ed attività e, soprattutto, pericolosa, temendo per suo tramite – alla luce dell'esperienza tedesca (v. Curreri [2004a], 155 ss. ed autori ivi citati) – un'ingerenza statale sulla democraticità dei fini perseguiti dai partiti. Dopo le rassicurazioni ricevute sul riferimento della disposizione alla democraticità della vita interna dei partiti e non dei loro obiettivi politici – oggetto di un distinto emendamento (v. *infra*, p. 72 nota 246; v. l'intervento in Commissione dello stesso Tierno Galvan, 16 maggio 1978, n. 67, 2368) –, il gruppo comunista si unì al voto favorevole degli altri gruppi sull'intero articolo (v. *Constitución española*. Trabajos parlamentarios, cit., 910 ss.).

[150] In esecuzione di tale articolo, l'art. 6 *Parteiengesetz* prescrive che gli statuti dei partiti tedeschi debbano rispondere ai requisiti previsti dalla legge. Di fatto, però, i giudici evitano di verificare l'osservanza di tale precetto, salvo che si tratti dei diritti fondamentali riconosciuti dall'ordinamento giuridico statale; v. Blanco Valdés [1996], 176 nt. 26 ed autori ivi citati.

[151] V. *infra*, pag. 54 ss. pagina di paragrafo 6 nota 176.

[152] Secondo l'art. 10 del *Parteiengesetz*, gli statuti dei partiti devono prevedere le sanzioni disciplinari applicabili agli iscritti, i loro presupposti e gli organi cui compete stabi-

la LPP, approvata dalle *Cortes* prima della Costituzione[153], pur imponendo ai partiti un'organizzazione conforme ai principi democratici, pena lo scioglimento (art. 5.2.*b*), si limitava a prevedere "unas muy parcas reglas de organización y funcionamiento democrático"[154].

Secondo l'art. 4.2 LPP, I alinea, ribadito ed ampliato dall'oggi vigente art. 7.2 LOPP – organo supremo del partito è l'assemblea generale degli iscritti, i quali, oltreché direttamente, possono prendervi parte tramite loro delegati[155]. Ogni iscritto ha diritto ad eleggere ed essere eletto alle cariche di partito, di designarne, in particolare, gli organi direttivi mediante voto libero e segreto[156], e di ottenere informazioni sulla sua attività e situazione economica. Per l'attuazione di tali disposizioni si rinviava, infine, agli statuti dei partiti (art. 4.2. LPP, II alinea)[157].

Tali statuti, secondo quanto previsto dall'art. 3.2. LAP – rimasto in vigore fino all'approvazione della nuova LOPP perché non espressamente abrogato dalla LPP – dovevano prevedere: i fini dell'associazione politica; la denominazione; il domicilio sociale; la composizione, il procedimento di elezione e le attribuzioni degli organi di rappresentanza, governo ed amministrazione; la procedura di ammissione al partito; i diritti ed i doveri degli iscritti, le regole di disciplina e le sanzioni in caso di loro inosservanza; il patrimonio, i mezzi economici ed il procedimento di rendiconto; le cause di scioglimento dell'associazione ed in tal caso la destinazione del suo patrimonio; i registri ed i documenti da tenere.

Delineata così la struttura organizzativa basilare del partito, la LPP nulla però prescriveva su aspetti particolarmente importanti della sua vita interna, quali: la convocazione e l'ordine del giorno dei suoi organi interni; l'individuazione dei suoi organi direttivi ed i requisiti per accedervi; la

---

lirle (comma 3). Così, ad esempio, l'espulsione può essere decisa da un collegio arbitrale imparziale, con facoltà di ricorrere ad un organo superiore, solo in caso di volontaria violazione da parte dell'iscritto dello statuto o di suoi comportamenti contrari ai principi ed alle disposizioni di partito, causando ad esso un pregiudizio significativo (commi 4 e 5).

[153] V. *infra*, pag. 70 nota 238.

[154] STC 56/1995, cit., f.j. 3.°b, 571.

[155] A tale disposizione gli statuti dei partiti avrebbero dovuto già uniformarsi in forza dell'art. 3.2.*d*, secondo periodo, LAP.

[156] Tale specificazione, non prevista dall'art. 3 LAP, fu appositamente introdotta dall'art. 4.2 LPP e confermata dal vigente art. 7.3 LOPP Come nota, però, ÁLVAREZ CONDE [1983], 77 non è previsto che il voto sia uguale ed universale.

[157] In base all'art. 2.3.*f* LAP gli statuti dei partiti avrebbero dovuto contenere disposizioni volte a garantire il diritto degli iscritti di: partecipare alla vita politica del partito attraverso proposte, attività personali e contributi economici; eleggere ed essere eletti agli organi dirigenti; esprimere opinioni, suggerimenti e critiche; essere informati sulle attività e sulla situazione economica del partito.

procedura per la formazione delle liste elettorali; l'utilizzazione dei locali e dei mezzi finanziari e materiali di cui i partiti dispongono[158].

Inoltre, in caso di procedimento disciplinare avviato nei confronti dell'iscritto, la legge stabiliva che la sua espulsione doveva seguire ad una decisione motivata degli organi dirigenti ratificata dall'assemblea generale (art. 3.2.*g* LAP). In questo modo veniva indirettamente riconosciuto il diritto degli iscritti ad essere espulsi dal partito solo per le cause e secondo le procedure stabilite dalla legge e dagli statuti, essendo ciò il presupposto per l'esercizio degli altri diritti di partecipazione democratica alla vita politica del partito[159]. Nel contempo, però, la legge non prevedeva che ai procedimenti disciplinari si applicassero le garanzie prescritte dagli artt. 24.2 e 25.1 CE per i procedimenti penali ed amministrativi (presunzione d'innocenza; principio di legalità; diritto di difesa; diritto di assistenza legale; diritto di prova; diritto di essere informato sulle accuse; diritto ad un processo pubblico senza indebite dilazioni; diritto di non fare dichiarazioni per cui si possa essere danneggiati; diritto di non confessarsi colpevoli; tassatività ed irretroattività delle disposizioni per cui si è giudicati).

Ciò nonostante, parte della dottrina ha ritenuto che le suddette garanzie processuali potessero ugualmente trovare applicazione nei partiti, quando i loro statuti non avessero previsto un'adeguata ed efficacia tutela dell'iscritto[160]. Ciò in forza, da un lato, della predominante natura costituzionale di tali garanzie; dall'altro, dell'espansione del principio democratico all'interno dei partiti sulla base dell'interpretazione congiunta degli artt. 6 e 22 CE Pertanto, in assenza di un'adeguata protezione statutaria, i giudici – ordinari e costituzionali – sarebbero potuti intervenire all'interno dei partiti quando assolutamente necessario per esigere il rispetto dei diritti fondamentali processuali dell'iscritto[161]. In definitiva, il partito non

---

[158] Cfr. Santaolalla López [1992], 105.

[159] Cfr. STC 56/1995, cit., f.j. 3.°b, 572.

[160] Analizzando gli statuti dei maggiori partiti spagnoli, Navarro Méndez [2000a], 292 ss., nota come non sempre essi contengano norme dettagliate sul procedimento disciplinare a tutela dei diritti dell'iscritto accusato. Al riguardo, mentre gli statuti del PSOE e del PP vanno giudicati in modo positivo, quello di IU è invece molto lacunoso (286 ss.); criticabili, in particolare, sono quelle disposizioni che subordinano il ricorso agli organi giurisdizionali esterni, compreso il *recurso de amparo* al *Tribunal Constitucional*, al previo ricorso agli organi interni del partito

[161] Cfr. Navarro Méndez [2000a], 275 ss., il quale critica la STC 56/1995, cit., f.j. 3.°d), 574, che, invece, limita il controllo degli organi giudiziari al rispetto dei soli diritti riconosciuti dalla legge e dagli statuti dei partiti, escludendo le norme costituzionali in questione. Tale sentenza, peraltro, secondo l'A. si porrebbe in contrasto con la precedente giurisprudenza, sia costituzionale (v. STC 218/1988 del 22 novembre, in *Jur. Const.*,

poteva liberamente sanzionare e, al limite, espellere i propri iscritti perché il potere di autorganizzazione era limitato dalle garanzie costituzionali a tutela dei loro diritti, senza le quali non vi sarebbe stata quella democrazia interna richiesta dall'art. 6 CE.

Anche per dirimere tale questione, e venendo incontro alle richieste della dottrina per una maggiore regolamentazione legislativa dei momenti principali della vita interna del partito[162], l'art. 8 della nuova LOPP ha espressamente affrontato il problema dei diritti e dei doveri dei suoi iscritti, al fine di assicurare loro adeguata tutela e, nel contempo, permettere ai partiti "el efectivo cumplimiento de las funciones que éstos tienen constitucional y legalmente encomendadas y, en último término, contribuir a garantizar el funcionamiento democrático del Estado" (STC 56/1995)[163].

In tale ottica, si è preliminarmente ritenuto necessario rivedere la struttura organizzativa del partito ed il suo funzionamento (art. 7). Pertanto, rispetto al precedente art. 4 LPP, mentre, da un lato, si è ribadita la disposizione che prevede l'elezione a suffragio libero e segreto degli organi dirigenziali (art. 7.3), dall'altro, si è opportunamente precisato che: all'assemblea generale degli iscritti compete l'adozione delle decisioni più importanti del partito, scioglimento incluso (art. 7.2), senza però includervi espressamente l'approvazione delle candidature[164].

Inoltre, per la prima volta si è fatto obbligo agli statuti di partito o ai loro regolamenti esecutivi di stabilire: un termine di convocazione degli organi collegiali sufficiente per prepararsi agli argomenti in discussione; il numero di membri richiesto per inserire argomenti nell'ordine del giorno;

---

591 ss., f.j. 1.°) che di merito (282 ss.), favorevole invece all'applicazione delle garanzie *ex* artt. 24.2 e 25.1 CE anche nei partiti. Ciò non lederebbe il diritto di autorganizzazione del partito, che potrebbe pur sempre prevedere, in modo comunque non arbitrario, le cause delle varie sanzioni (278).

[162] Così FLORES GIMÉNEZ [2000], 281 ss., riguardo, ad esempio, a "los procesos de selección de líderes o de candidatos a cargos públicos, los límites temporales de los mandatos, o el secreto de voto – además de directo y personal, no por delegación – para la adopción de determinadas decisiones" (287).

[163] Cfr. f.j. 3.° a), 570. Il *Tribunal Constitucional* riteneva necessario l'intervento legislativo anche perché si "debe reconocerse que el precepto constitucional que consagra de modo genérico el principio de democracia interna admite muy diversas concreciones, ya que los modelos de organización partidista democrática que caben dentro del mencionado principio constitucional son muy diversos, tanto come dispares pueden ser, en contenido e intensidad, los derechos y, en general, el estatuto jurídico que puede atribuirse a los afiliados en orden a garantizar su participación democrática. La concreción del legislador resulta, por tanto, absolutamente necesaria y en la realización de esta tarea goza de un amplio margen de libertad de configuración" (*ivi*, 571).

[164] V. *infra*, pag. 97 ss. di capitolo II, paragrafo 2.

il quorum necessario per l'ammissione di proposte deliberative; la maggioranza deliberativa, fissata, in via generale, in quella dei presenti o dei rappresentati (art. 7.4). Infine, gli statuti devono prevedere apposite procedure per il controllo democratico dei dirigenti eletti (art. 7.5).

È evidente che un simile impianto organizzativo può funzionare correttamente solo se gli iscritti al partito sono in grado di far valere i propri diritti. In particolare le regole sulla democrazia all'interno dei partiti, seppur formalmente rivolte a tutti, mirano a tutelare coloro che ne costituiscono la minoranza e che per ciò stesso, trovandosi in inferiorità numerica, vedono in tali diritti l'estrema garanzia dai possibili abusi della maggioranza[165].

Per questo motivo, il legislatore spagnolo si è preoccupato di garantire taluni diritti considerati essenziali per il corretto funzionamento di ogni associazione, partiti compresi.

In tale prospettiva, il citato art. 8, dopo aver previsto che gli iscritti al partito devono essere maggiorenni e dotati di capacità di agire (art. 8.1)[166], conferisce direttamente loro il diritto di: partecipare alle attività di partito ed ai suoi organi di governo e di rappresentanza; di esercitare il diritto di voto (art. 8.2.a); di essere elettori ed eletti alle cariche di partito (art. 8.2.b, v. già l'art. 4.2 LPP); di essere informati sulla composizione degli organi direttivi ed amministrativi e sulle decisioni adottate dai primi (art. 8.2.c); di essere informati

---

[165] Lombardi, 20, critica l'opinione per cui il cittadino, nel momento in cui decide liberamente di entrare a far parte di un partito, accetta contemporaneamente che la propria libertà sia limitata (*volenti non fit iniuria*). In questo modo, infatti, si avrebbe la paradossale contraddizione di tipo hobbesiano: "si el ciudadano permanece fuera de los partidos, no cuenta a nivel de formación de la opinión democrática y de las opciones políticas y si, en cambio, entra en los partidos debe, forzadamente, renunciar a cualquier tutela derivada del ordenamiento general del Estado, para contentarse con aquella forma elemental de autotutela que surge de la lucha política". Inoltre, il principio *volenti non fit iniuria* non vale per i diritti inviolabili ed indisponibili, quale il diritto di poter partecipare alla vita democratica interna del partito.

[166] Opportunamente la LOPP non prevede il diritto d'iscriversi al partito perché incompatibile con il preminente diritto di quest'ultimo di tutelare la propria identità politica rifiutando le richieste d'iscrizione di chi professa idee politiche diverse (v. Jiménez Campo [1994], 44, secondo cui, al massimo, si potrebbe prevedere all'atto della registrazione dello statuto un controllo sulle regole d'ammissione al partito). Ciò non toglie che, in considerazione del ruolo svolto dai partiti e della loro necessaria democrazia interna, il provvedimento che respinge la domanda d'iscrizione debba essere pur sempre motivato e sia impugnabile dinanzi ad un organo superiore dell'organizzazione partitica (ciò è quanto, in effetti, previsto dagli artt. 7 e 8 statuto PSOE, 3 statuto PP e 6 statuto IU); v. Navarro Méndez [2000a], 274. Va però detto che, nel dare attuazione all'articolo 28.1 CE in materia di libertà sindacale, l'art. 2.1.*b)* della *Ley Orgánica* 11/1985 sancisce che essa comprende "el derecho del trabajador a afiliarse al sindacato de su elección con la sola condición de observar los estatutos del mismo".

sulle attività realizzate dal partito e sulla sua situazione economica (art. 8.2.c, corrispondente al precedente art. 4.2 LPP); infine, d'impugnare le decisioni degli organi del partito giudicate contrarie alla legge e agli statuti (art. 8.2.d).

Nello specifico l'art. 8.3 LOPP stabilisce che l'espulsione e le altre misure sanzionatorie che implichino la privazione dei diritti degli iscritti possono imporsi solo tramite un procedimento in cui sia assicurato il contraddittorio tra le parti e garantito all'interessato il diritto: di essere informato dei fatti che hanno provocato l'assunzione di tali misure; di essere ascoltato prima della loro adozione; di avere una decisione motivata e di poter eventualmente ricorrere contro di essa dinanzi dapprima ad un organo apposito del partito[167] e poi al giudice ordinario[168]. La legge, invece, non individua l'organo imparziale del partito compente ad irrogare sanzioni, né prevede il diritto dell'accusato di poter provare la sua innocenza e di essere condannato per fatti o omissioni previsti dallo statuto[169].

A fronte di tali diritti, agli iscritti al partito sono imposti taluni obblighi basilari. Costoro devono, infatti: condividere le finalità del partito e collaborare per il loro conseguimento; rispettare gli statuti e la legge; osservare ed adempiere le decisioni validamente adottate dagli organi direttivi del partito; pagare le quote e gli altri contributi che, in conformità agli statuti, sono loro imposti (art. 8.4).

Rispetto alla precedente normativa, la nuova LOPP segna indubbiamente un deciso passo in avanti verso l'imposizione ai partiti di taluni diritti e regole di funzionamento fondamentali per la loro democrazia interna, ai quali i loro statuti devono adeguarsi entro un anno dall'entrata in vigore della LOPP (*disposición transitoria única*, I comma) In particolare, l'autonomia statutaria dei partiti in materia disciplinare non è più illimitata, ma deve prevedere alcune garanzie minime che permettano all'iscritto di difendersi efficacemente dalle accuse rivolte.

Certamente non bisogna nutrire aspettative taumaturgiche nei confronti di tale intervento legislativo, illudendosi che basti garantire per legge taluni diritti per rendere democratica la vita interna dei partiti. Si tratta,

---

[167] Contro le decisioni del gruppo politico, compresa l'espulsione, non può ricorrersi dinanzi all'Assemblea elettiva, ma agli organi direttivi o arbitrali del partito, secondo le procedure interne previste dai regolamenti dei gruppi; v. SAIZ ARNÁIZ [1989], 133.

[168] Contro le decisioni degli organi direttivi o arbitrali del partito è possibile ricorrere alla giustizia ordinaria, avendo il *Tribunal Constitucional* spagnolo riconosciuto la propria incompetenza in merito: v. SSTC 10/1983, cit., f.j. 1.°, 122; 30/1983 del 26 aprile, in *Jur. Const.*, 318 ss., f.j. 2.°, 324.

[169] Cfr. VIRGALA FORURIA [2004b], 21 s. che ritiene incostituzionale, alla luce del principio di legalità sancito dall'art. 25 CE, il non aver il legislatore precisato sia le sanzioni da irrogare, sia le loro cause.

infatti, di regole di tanto facile enunciazione teorica quanto di difficile attuazione e verifica pratica[170]. Sfatando una certa mitologia che aleggia su tale problema, bisogna essere consapevoli che in ogni fenomeno associativo una componente oligarchica è ineliminabile[171], come da tempo dimostrato dalle più avvertite indagini di sociologia politica[172].

Ciò non significa, però, che si debba rinunciare a correggere le disfunzioni che la lotta politica nei partiti tende inevitabilmente a produrre. Occorre, piuttosto, cercare di definire una cornice normativa di regole "formali" o "esterne"[173] entro cui ricondurre tale lotta[174], senza con ciò ledere la libertà politica del partito ed in particolare il suo diritto di autorganizzarsi senza ingerenze da parte dei pubblici poteri[175]. Ciò proprio in coerente conseguenza della rilevanza costituzionale delle funzioni svolte dai partiti politici,

---

[170] Cfr. Álvarez Conde [1983], 77.

[171] Cfr. Santaolalla López [1992], 101. In generale, sulla natura "metafisica" o meno del problema della democrazia interna dei partiti e sulle possibili sue diverse soluzioni sul piano elettorale, legislativo e statutario v. l'interessante dibattito riportato in Aa.Vv. [1994a], 51. V., altresì, Flores Giménez [1998]; Navarro Méndez [1999]; De Esteban [1980], 79, con particolare riferimento alle modalità con cui i partiti scelgono i propri candidati di lista.

[172] Cfr. Curreri [2004a], 119 nota 191.

[173] In tal senso è possibile accogliere le preoccupazioni di Barile, 403 ss., contrario a forme di controllo sui partiti politici, i quali, per concorrere liberamente alla determinazione della politica nazionale, non dovrebbero incontrare ostacoli giuridici ma politici, tranne eccezionalmente i controlli sul finanziamento pubblico, anche perché non esisterebbe "un organo di *controllo* sui partiti che sia *accettabile* dai partiti stessi e che dia affidamento di sicura *imparzialità*" (405, corsivo dell'A.).

[174] Si vedano in tal senso: "la periodica convocazione del congresso, la possibilità di revoca dei dirigenti o dei rappresentanti che non osservano i mandati loro impartiti, l'adozione di una disciplina flessibile nelle votazioni, una maggiore autonomia di ciascun deputato dal punto di vista finanziario, l'accettazione – secondo il modello nordamericano – del sistema delle primarie" (De Esteban [1980], 80); la previa conoscenza di coloro che hanno elettorato attivo, il voto segreto per le nomine, la distinzione tra l'organo esecutivo, composto da pochi membri eletti con il sistema maggioritario, e l'organo consiliare più ampio in cui siano proporzionalmente rappresentate le differenti opinioni della maggioranza e delle minoranze (Ortega Díaz-Ambrona, 56 ss. ed, in particolare, 61).

[175] Il *Tribunal Constitucional* spagnolo ha affermato "que la actividad de las asociaciones no forma naturalmente una zona exenta del control judicial, pero los Tribunales, como todos los poderes públicos, deben respetar el derecho fundamental de asociación y, en consecuencia, deben respetar el derecho de autoorganización de las asociaciones que, come antes se ha dicho, forma parte del derecho de asociación" (STC 218/1988, cit., f.j. 1.°, 596). In tale contesto, "el derecho de asociación en partidos políticos es, esencialmente, un derecho frente a los poderes públicos en el que sobresale el derecho a la autoorganización sin injerencias públicas; sin embargo, a diferencia de lo que suele suceder en otros tipos de asociación, en el caso de los partidos políticos y dada su especial

dell'esigenza di favorire una maggiore domanda di partecipazione politica proveniente dalla società e di rispondervi in modo adeguato.

6. MODALITÀ O FINALITÀ DEMOCRATICHE DELL'ATTIVITÀ DEI PARTITI?

Secondo l'art. 6 CE la creazione e l'esercizio dell'attività dei partiti "son libres dentro del respeto a la Constitución y a la ley".

Tale disposizione pone all'interprete il problema se i partiti sono incostituzionali per i fini che si prefiggono oppure, indipendentemente da questi ultimi, per le modalità con cui essi vengono perseguiti.

Tale problema si è posto, com'è noto, anche nel nostro paese dove il generico riferimento al "metodo democratico"(art. 49 Cost.) ha sollevato in dottrina la questione se esso vada riferito o all'attività esterna dei partiti[176], come i lavori della costituente lascerebbero intendere[177] e più precisamente ai fini politici[178] o alle modalità con cui vengono perseguiti[179]; oppure

---

posición constitucional, ese derecho de autoorganización tiene un limite en el derecho de los propios afiliados a la participación en su organización y funcionamiento" (STC 56/1995, cit., f. j. 3.°, 570 s.). Sulla base di tali premesse, consapevole che il controllo sulla democrazia interna dei partiti va svolto da giudici indipendenti ed obiettivi e non da organi politici, come lo stesso Parlamento, soggetti alla logica ed agli interessi della maggioranza (v. KELSEN, 85), il *Tribunal* ha ritenuto legittimo l'intervento del giudice per tutelare il diritto dell'iscritto: di vedere rispettate le regole statutarie circa la partecipazione all'adozione delle decisioni del partito, il suo funzionamento interno e le ipotesi di espulsione (STC 185/1993, cit., f.j. 4.°, 426); il diritto di accedere ad incarichi pubblici in condizioni di uguaglianza (STC 155/1993 del 6 maggio, in *Jur. Const.*, 1993, 49 ss., f.j.2.°, 66 s.), il diritto all'onore (STC 218/1988, cit., f.j.3.°, 597) o altri diritti di contenuto economico (STC 96/1994 del 21 marzo, in *Jur. Const.*, 1994, 1026 ss., f.j.2.° *c)*, 1034 s.).

[176] V., tra gli altri, MORTATI [1957], 141 ss.; CHELI, 9 ss.; PREDIERI, 295 ss.

[177] Cfr. FALZONE, PALERMO, COSENTINO (a cura di), 158 s.

[178] Per CRISAFULLI [1969], 132, vietati sarebbero i partiti che si propongono la modifica o il sovvertimento di quei principi supremi sottratti allo stesso legislatore costituzionale, ora in via espressa, quale la forma repubblicana (art. 139 Cost.), ora in via implicita, quali i principi appartenenti all'essenza dei valori supremi su cui si fonda la Costituzione (v. la famosa sentenza della Corte costituzionale 15-29 dicembre 1988, n. 1146). Tale tesi, però, non è stata accolta dalla stessa Corte costituzionale, la quale, fin dalla sentenza del 12 luglio 1967, n. 114, ha chiarito che "... in uno Stato di libertà, come quello fondato sulla nostra Costituzione, è permessa l'attività delle associazioni che si propongono, persino, il cambio dell'ordinamento politico esistente, sempre che questo proposito sia perseguito con metodo democratico, mediante il libero dibattito e senza ricorso, diretto o indiretto, alla violenza".

[179] Depongono in tal senso la legge 3 dicembre 1947, n. 1546, approvata dalla stessa Assemblea costituente, che punisce gli istigatori alla instaurazione violenta della monarchia

all'attività interna[180], in considerazione anche dell'impegno della Repubblica a garantire i diritti inviolabili della persona umana nelle formazioni sociali in cui si svolge la sua personalità (art. 2 Cost.).

Tralasciando altri paesi[181], è altrettanto noto che in Germania tale problema è stato espressamente risolto dall'art. 21.2 GG per cui sono incostituzionali "i partiti che, per le loro finalità o per il comportamento dei loro aderenti, si prefiggono di danneggiare o eliminare l'ordinamento fondamentale democratico e liberale o di minacciare l'esistenza della Repubblica Federale Tedesca"[182]. Tale disposizione specifica il più generale

---

e, soprattutto, il primo comma della XII disposizione transitoria e finale della Costituzione che vieta la riorganizzazione sotto qualsiasi forma del disciolto partito fascista, cioè di un partito che persegua le "finalità antidemocratiche proprie del partito fascista, esaltando, minacciando o usando la violenza quale metodo di lotta politica o propugnando la soppressione delle libertà garantite dalla Costituzione o denigrando la democrazia, le sue istituzioni e i valori della Resistenza ..." (art.1 legge 20 giugno 1952, n. 645, così come modificata dagli artt. 6 sgg. della legge 22 maggio 1975, n. 152). Si tratterebbe, in quest'ultimo caso, di una disposizione eccezionale perché prevederebbe l'unica forma legittima di controllo non sul metodo, ma sull'ideologia. L'esistenza di un limite ideologico-programmatico per i partiti politici è, invece, sostenuta da chi considera la XII disp. trans. fin. non un'eccezione, ma la conferma di un "implicito divieto di esistenza di ogni partito che, come quello, persegua l'instaurazione di dittature o l'abbandono degli oggi vigenti principi democratici" (C. ESPOSITO, 157 s.). Ad analoghe conclusioni perviene chi, tenuto conto del carattere contingente e speciale della suddetta disposizione, preferisce argomentare in base alla valenza esterna del metodo democratico *ex* art. 49 Cost. ed alle forme ed ai limiti entro cui va esercitata la sovranità popolare *ex* art. 1 Cost. per cui "vietati dovrebbero dirsi quei partiti che si propongono fini non conseguibili nemmeno nelle forme della revisione costituzionale" (CRISAFULLI [1969], 132); anche per CASSANDRO, 29, la disposizione in questione non costituisce un'eccezione, ma l'applicazione del metodo democratico previsto dall'art. 49 Cost.

[180] V., tra gli altri, C. ESPOSITO, 243 ss.; ELIA [1964], 112 ss.; SANDULLI [1968], 118 ss.

[181] Il divieto di partiti anticostituzionali è espressamente previsto anche in: Danimarca (art. 78.2 Cost.: "possono essere sciolte con provvedimento dei giudici le associazioni che, nella loro attività o nel perseguimento dei loro fini, ricorrano alla violenza, all'istigazione alla violenza o ad ogni altra simile coercizione per influire sulle persone di opinione diversa") e Irlanda (artt. 18-25 dell'*Offences against the State Act* del 1939). In altri paesi, invece, l'attività dei partiti è subordinata al rispetto di taluni fini: in Portogallo "i partiti politici concorrono all'organizzazione e all'espressione della volontà popolare, nel rispetto dei principi dell'indipendenza nazionale, dell'unità dello Stato e della democrazia politica" (art. 10.2 Cost.); in Francia i partiti si costituiscono ed agiscono liberamente nel rispetto dei "principi della sovranità nazionale e della democrazia" (art. 4 Cost.).

[182] Preoccupazioni circa la inevitabile politicizzazione del controllo del *Bundesverfassungsgerich* sui partiti sono state espresse da RITTERSPACH, 83, il quale, pur condividendo nel merito la sentenza, afferma che in essa "si è attribuita validità ad una legge della ragione politica pragmatista nei confronti della pura logica giuridica". Anche per PETTA, 259, "è difficile immaginare, in realtà, un metodo interpretativo più incerto e più idoneo a permettere abusi e soluzioni contraddittorie".

divieto sancito dall'art. 79.3 GG secondo cui non è possibile modificare, nemmeno tramite la procedura di revisione costituzionale i principi enunciati negli articoli 1 e 20 GG, e cioè, rispettivamente, la dignità dell'uomo ed i suoi diritti fondamentali, e la natura federale, democratica e sociale della Germania.

Tali articoli s'inseriscono nel novero di quelle disposizioni attraverso cui il costituente tedesco ha voluto difendere la Costituzione dai suoi "nemici", negando loro talune libertà fondamentali ed instaurando così una democrazia "militante" o "protetta" (c.d. *streitbare Demokratie*). L'art. 18 GG, infatti, sancisce che "chi abusa della libertà di espressione del pensiero, in particolare della libertà di stampa (art. 5, comma 1), della libertà d'insegnamento (art. 5, comma 3), della libertà di riunione (art. 8), della libertà di associazione (art. 9), del segreto epistolare, postale e delle telecomunicazioni (art. 10), del diritto di proprietà (art. 14) o del diritto di asilo (art. 16.a) per combattere l'ordinamento fondamentale democratico e liberale, perde questi diritti". Inoltre. l'art. 9.2 GG proibisce le associazioni "i cui scopi o la cui attività contrastino con le leggi penali, o siano dirette contro l'ordinamento costituzionale o contro il principio della comprensione tra i popoli". Infine, il segreto epistolare, postale e delle telecomunicazioni può essere limitato senza comunicazione all'interessato se "serve alla difesa dell'ordinamento fondamentale liberale e democratico o dell'esistenza o della sicurezza del *Bund* o di un *Land*" (art. 10.2 GG).

Fu, com'è noto, in base al citato art. 21.2 GG che il Tribunale costituzionale federale tedesco (*Bundesverfassungsgerich*) dichiarò anticostituzionali dapprima il partito nazista (*Sozialistiche Reichspartei*; v. sentenza 23 ottobre 1952, n. 1)[183] e, poi, quello comunista (*Komunistische Partei Deutschlands*; sentenza 17 agosto 1956 n. 14)[184].

---

[183] In Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichs (BVerfGE), vol. I, 1953, 72 ss.

[184] Non di rado i giudici costituzionali tedeschi sono stati chiamati a pronunziarsi sull'incostituzionalità di un partito. Ad esempio, nel 1995, esso ha vietato il neofascista Partito liberale dei lavoratori (*F.A.P.*) sia perché l'assenza di una solida struttura organizzativa, l'esiguo numero di militanti e il quasi nullo seguito elettorale ponevano in dubbio che si trattasse di un partito; sia perché "nemico dell'ordine costituzionale". Più di recente, il 18 marzo 2003 il secondo Senato del *Bundesverfassungsgerich* ha dichiarato improcedibile il ricorso presentato dal Governo e da entrambe le camere per la messa al bando e lo scioglimento *ex* art. 21.2 GG del *Nationaldemokratische Partei Deutschland* (N.P.D.) – che nelle elezioni nazionali del 2002 aveva ottenuto lo 0,4% dei voti, senza eleggere alcun deputato regionale o statale – per la natura antisemita, violenta e razzista dei suoi fini e delle sue azioni. Non è stata, infatti, raggiunta la maggioranza dei due terzi richiesta dal § 15.4 della *Bundesverfassungsgerichtsgesetz* quando si tratti di decidere sulla posizione processuale del partito di cui si chiede lo scioglimento, avendo questi eccepito la violazione del suo diritto

Al contrario dell'art. 21 GG, l'art. 6 CE non prevede un controllo sulla costituzionalità dei fini perseguiti dai partiti politici da parte del *Tribunal Constitucional*. Gli emendamenti presentati in tal senso nella costituente furono respinti[185] ed analoga sorte ebbe la proposta diretta a sancire l'illegalità delle associazioni che "atentasen al ordenamiento constitucional"[186].

Nel contempo, però, l'art. 6 CE vuole che la creazione e l'esercizio dell'attività dei partiti siano liberi "dentro del respeto a la Constitución y a la ley"[187]. Difatti "los ciudadanos y los poderes públicos están sujetos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico" (art. 9.1 CE). Inoltre, trattandosi pur sempre di associazioni, ai partiti si applica l'art. 22.2 CE, secondo cui "las asociaciones que persigan fines o utilicen medios tipificados como delito son ilegales".

Chiamata ad interrogarsi sul significato di tali disposizioni, la giurisprudenza costituzionale spagnola, in ciò confortata dal parere di gran parte[188] della dottrina[189], ha escluso che "il rispetto della Costituzione" comporti l'obbligo per i partiti politici di perseguire fini costituzionali, pena la loro illegittimità.

Quella spagnola, infatti, non è una "democrazia protetta". Ai partiti, infatti, non è fatto obbligo di perseguire determinate finalità politiche.

---

di difesa per la presenza tra le sue fila di un "infiltrato" appartenente all'Ufficio statale per la protezione delle Costituzione (v. OROFINO).

[185] V. gli emendamenti presentati al *Congreso* ed al *Senado* rispettivamente dai professori Morodo (n. 457) e Ollero Gómes (n. 655); v. MORODO, MURILLO DE LA CUEVA, 321 s. e 324.

[186]) V. emendamento n. 779 all'*Anteproyecto* presentato dall'UCD; v. JIMÉNEZ CAMPO [1981], 173 ss.

[187] Tale formulazione richiama l'ar. 4 Cost. francese per cui i partiti "se forment et exercent leur activité librement. Ils doivent respecter les principes de la souveraineté nationale et de la démocratie". Un limite ai partiti è ricavabile dal divieto di costituire squadre di combattimento e milizie private, previsto dall'art. 1 della legge 10 gennaio 1936, introdotta in Francia per consentire la messa al bando di tali organizzazioni con semplice decreto.

[188] A favore, invece, del controllo statale sulla democraticità dell'attività esterna dei partiti si sono detti: RAMÍREZ JIMÉNEZ, 25, secondo cui esso andrebbe attribuito al *Tribunal Constitucional*, o ampliando il ricorso *de amparo* o estendendo il novero delle sue competenze così come previsto dall'art. 161.1.*d)* CE; ALZAGA VILLAAMIL, 121; SANTAMARÍA PASTOR, 94 ss., per cui i partiti sarebbero tenuti a aderire quantomeno ad un "*minimum constitucional*" identificato nel "techo ideológico" costituito dai primi due articoli della Costituzione spagnola; v., da ultimo, BLANCO VALDÉS [2002], 759.

[189] Escludono, tra gli altri, ogni forma di controllo ideologico-programmatico sui partiti politici SOLOZÁBAL ECHEVARRÍA [1985], 163 s.; DE OTTO PARDO [1985], 21 ss., 42 e 47, secondo cui non è possibile trarre dall'art. 9.1 CE un principio generale di difesa dell'ordine costituzionale, dotato d'autonoma rilevanza giuridica. Pertanto le libertà ed i diritti che la Costituzione conferisce ai cittadini ed ai poteri pubblici non sono assoggettati

Inoltre, al contrario di quanto accade, ad esempio, nel nostro paese (art. 139 Cost.) ed in Francia (art. 89.5) a proposito della forma repubblicana, nonché, come detto, in Germania[190], la Costituzione spagnola pone limiti procedimentali, ma non materiali, al potere di revisione costituzionale. L'art. 168 CE prevede, infatti, una procedura super-aggravata di revisione qualora si voglia modificare l'intera Costituzione o sue parti particolarmente significative[191], quali i principi fondamentali (Titolo preliminare), i diritti fondamentali e le libertà pubbliche (Titolo I, cap. II, sez. I) o le disposizioni sulla Corona (Titolo II)[192].

Il che, ovviamente, non significa che non esistano principi costituzionali: cittadini e pubblici poteri sono, come detto, soggetti alla Costituzione e, in generale, all'ordinamento giuridico (art. 9.1. CE); l'educazione cui tutti hanno diritto deve avere "per oggetto il pieno sviluppo della personalità umana, nel rispetto dei principi democratici di convivenza, nonché dei diritti e delle libertà fondamentali" (art. 27.2 CE). Significa, piuttosto, che tali principi possono essere modificati solo nelle forme e secondo le procedure previste[193], a cominciare dalla presentazione di un progetto di revisione costituzionale[194]. Difatti, "en un Estado democrático que relativiza las creencias y protege la libertad ideológica; que entroniza como uno de su valores superiores el pluralismo político" non si può imporre "una interpretación de la Constitución excluyente frente a otra integradora"[195]. Rispettare la Costituzione, quindi, non implica "necesariamente una adhesión ideológica ni una conformidad a su total contenido, dado que también se respeta la Constitución en el supuesto extremo de que se preten-

---

all'ordine costituzionale, ma al diritto costituzionale positivo ed, in particolari, ai singoli limiti da esso previsti.

[190] Sulle differenze tra ordinamento costituzionale tedesco e spagnolo in tema di disciplina dei partiti v. PINELLI [1984], 148 ss.

[191] V. *supra*, pag. 19 nota 46.

[192] Sulla base di tale disposizione costituzionale e di quella che impone al Re di giurare dinanzi alle *Cortes* "de desempeñar fielmente sus funciones, guardar y hacer guardar la Constitución y las leyes y respetar los derechos de los ciudadanos y de las Comunidades Autónomas" (art. 61.1), CECCANTI [2003] include la Spagna tra le democrazie "limitatamente protette", cioè tra quelle le cui Costituzioni contengono disposizioni di protezione o nell'area della rappresentanza oppure, come nel caso specifico, nell'area del Governo o della Costituzione.

[193] V., da ultimo, STC 48/2003, cit., f.j. 7.°. Per MORODO, MURILLO DE LA CUEVA, 363, la "posibilidad de que nuestra Constitución permita su reforma total no significa que consienta cualquier cosa ni que admita cualquier método para logorarla".

[194] Cfr. VIRGALA FORURIA [2004b], 6 ss., che cita a sostegno esempi tratti dal diritto comparato e la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo.

[195] STC 119/1990, cit., f.j. 7.°, 416.

da su modificación por el cauce establecido en los artículos 166 y siguientes de la Norma fundamental"[196].

La Costituzione spagnola, quindi, non vieta il perseguimento di fini ad essa contrari: "la fidelidad a la Constitución (...) no entraña una prohibición de representar y de perseguir ideales políticos diversos de los encarnados en la Costitución y Estatuto, siempre que se respeten aquellas reglas de juego"[197]. In definitiva, "cualquier proyecto es compatible con la Constitución, siempre y cuando no se defienda a través de una actividad que vulnere los principios democráticos o los derechos fundamentales"[198].

In tale contesto costituzionale gli spazi d'azione che si aprono ai partiti sono vasti. I partiti spagnoli, al pari di qualunque soggetto politico, non sono tenuti a perseguire finalità compatibili con il quadro costituzionale, ma devono solo rispettare le regole del confronto democratico. Essi godono di una "amplísima libertad de constitución y de actuación"[199], per cui possono, ad esempio, utilizzare denominazioni, emblemi o simboli contrari all'ordinamento istituzionale[200].

In base all'art. 6 CE democratici devono piuttosto essere non i fini, ma la struttura ed il funzionamento dei partiti, i quali sono illegali quando utilizzano mezzi qualificati come reato (art. 22.2 CE)[201].

In questo modo, il costituente spagnolo ha voluto sottolineare il valore procedimentale della democrazia, cui tutti possono partecipare, indipendentemente dai fini perseguiti, nel pieno rispetto del principio pluralista. Al contrario di quanto avviene in Germania, dunque, il controllo sui partiti non riguarda la conformità costituzionale dei fini politici perseguiti ma solo il carattere democratico della loro struttura interna e del loro funzionamento.

---

[196] STC 101/1983, cit., f.j. 3.°, 263 ss.

[197] STC 122/1983, cit., f.j. 5.°, 512.

[198] STC 48/2003, cit., f.j. 7.° che riprende letteramente il quarto punto delle motivazioni della LOPP.

[199] STC 85/1986, cit., f.j. 2.°, 348.

[200] Il divieto, previsto dal secondo periodo dell'art. 3.2.*b* LAP, è stato abrogato dalla II disposizione finale della LPP.

[201] Il Consiglio d'Europa, nelle proprie direttive in materia di "Divieto e scioglimento di partiti politici e misure analoghe", approvate il 10-11 dicembre 1999 dalla Commissione europea per la democrazia su incarico del Segretariato generale, ha affermato che "il divieto o lo scioglimento dei partiti politici può solo giustificarsi nel caso di partiti che promuovono l'uso della violenza o utilizzano la violenza come mezzo politico per abbattere l'ordine costituzionale democratico, minando con ciò i diritti garantiti dalla Costituzione. Il sol fatto che un partito promuova il cambiamento pacifico della Costituzione non può essere sufficiente per il suo divieto o scioglimento" (in *www.venice.coe.int/docs/2000/CDEL-INF(2000)001-e.html*).

Tali conclusioni devono però confrontarsi con la normativa che sottopone i partiti politici ad un duplice controllo – di liceità e di legittimità – già previsto dall'abrogata LPP e ribadito ed ulteriormente ampliato dalla vigente LOPP.

7. IL CONTROLLO SULLA LICEITÀ PENALE DEL PARTITO:

a) il controllo preventivo

Oltreché per l'attività svolta, come vedremo, i partiti politici possono essere dichiarati penalmente illeciti già all'atto della loro costituzione.

Difatti, anche se libera e volontaria (artt. 22.1 CE e 1 LOPP), la creazione di un partito è soggetta all'onere dell'acquisizione della personalità giuridica mediante l'iscrizione nell'apposito *Registro de Partidos Políticos*[202]. A differenza delle altre associazioni, per le quali l'iscrizione nel registro loro riservato[203] ha solo effetti di pubblicità (artt. 22.3 CE e 10 LODA)[204], per i partiti politici essa ha, invece, carattere obbligatorio e

[202] Tale registro fu istituito presso il Ministero degli Interni con decreto 2281/1976 del 16 settembre, in attuazione dell'art. 2.3 LAP e poi confermato dal *Real Decreto ley* 12/1977 dell'8 febbraio e dall'art. 2.1 LPP Oggi esso è previsto dall'art. 3.2 LOPP.

[203] Al pari di quella simile delineata nella LOPP, anche la LODA prevede un'apposita procedura per l'iscrizione delle associazioni nell'omonimo Registro Nazionale (ovvero, se d'ambito locale, nel Registro delle Associazioni della corrispondente Comunità autonoma). La richiesta s'intende accettata trascorsi tre mesi dalla sua presentazione (art. 30.1). L'amministrazione deve limitarsi al controllo dei requisiti formali richiesti nell'atto costitutivo e nello statuto dell'associazione (art. 30.2). In caso di vizi formali, il termine di tre mesi è sospeso in attesa di regolarizzazione (art. 30.3), mentre nel caso in cui non si sia in presenza di un'associazione, l'iscrizione è negata e l'amministrazione deve indicare quale sia il registro o l'organo amministrativo competente per l'iscrizione (art. 30.4). Contro tali provvedimenti è ammesso il ricorso al giudice contenzioso-amministrativo (art. 30.5). In sede di registrazione, quindi, l'amministrazione non può svolgere alcun controllo preventivo di merito sui fini dell'associazione, ma solo un esame formale della documentazione legalmente richiesta per l'iscrizione nel registro (art. 30.1). La registrazione, pertanto, serve per acquisire lo *status* di associazione riconosciuta dotata di personalità giuridica ai sensi dell'art. 35 del *Código civil*. Le associazioni non riconosciute, invece, non hanno personalità giuridica distinta dai loro componenti, i quali, quindi, rispondono personalmente e solidarmente delle obbligazioni contratte con terzi (art. 10.4).

[204] In forza del terzo comma della Disposizione abrogativa della Costituzione, l'*Audiencia Nacional*, con sentenza del 10 maggio 1979, considerò abrogati gli artt. 3 e 6 della legge 19/1964 che imponevano alle associazioni di sottoporsi al controllo ammini-

costitutivo perché conferisce loro la necessaria personalità giuridica, rende pubblica la loro istituzione ed i loro statuti, vincola i pubblici poteri e costituisce garanzia sia per i terzi che con loro entrano in contatto, sia per i loro membri (art. 4.3 LOPP). Ciò ad ulteriore riprova del fatto che i partiti sono una *species* del *genus* associativo.

Il problema che si è posto, anche sul piano politico[205], riguarda la natura del controllo svolto all'atto della registrazione del partito e la conseguente individuazione dell'organo a ciò preposto[206].

Prima dell'entrata in vigore della Costituzione, era la pubblica amministrazione che esercitava un controllo ideologico, di merito sulla liceità dei fini perseguiti dal partito. Difatti, in base all'art. 2.3 LAP, il Governo poteva negare la registrazione di un partito qualora, dall'esame della documentazione da esso prodotta, avesse ritenuto sussistere una delle cause d'illiceità previste dall'art. 172.3 del *Código penal* allora vigente[207], fatta comunque salva la facoltà per gli interessati di ricorrere al *Tribunal Supremo*[208].

Tale sistema fu una prima volta modificato con il *Real Decreto ley* 12/1977 dell'8 febbraio che introdusse l'obbligo per l'amministrazione, in presenza di estremi d'illiceità penale, di trasmettere gli atti alla *Sala 4.ª* del *Tribunal Supremo*, la quale avrebbe dovuto decidere entro trenta giorni. Con tale

---

strativo per ottenere la registrazione e così acquisire la personalità giuridica, ritenendoli in contrasto con l'art. 22.3 CE.

[205] V. *supra*, pag. 47 nota 149.

[206] Cfr. Santamaría Pastor, 93.

[207] Tale articolo, come modificato dalla legge 19 luglio 1976, n. 23, considerava "asociaciones illicitas: 1.° Las que por su objeto o circustancias sean contrarias a la moral pública. 2.° Las que tengan por objeto cometer algún delicto. 3.° Las que tengan por objeto la subversión violenta o la destrucción del orden jurídico, político, social o economico, o el ateque, por qualquier medio, a la soberanía, a la unidad o independencia de la Patria, a la integridad de su territorio o a la seguridad nacional. 4.° Las que promuevan la discriminación entre ciiudadanos por razón de raza, religión, sexo o situación economica. 5.° Las que, sometidas a una disciplina internacional, se propongan implantar un sistema totalitario".

[208] Il *Tribunal Supremo*, equivalente alla nostra Corte di cassazione, è l'organo giurisdizionale supremo dell'ordinamento spagnolo, salvo quanto disposto in materia di garanzie costituzionali (art. 123.1 CE). Esso è il massimo responsabile dell'uniforme interpretazione del diritto. Si articola in diverse sezioni giurisdizionali (*Salas*): civile, penale, amministrativa, lavoro, militare (art. 55 LOPJ), cui va aggiunta la *Sala de Gobierno* che esercita, invece, funzioni amministrative. Il suo Presidente è nominato dal Re su proposta del *Consejo General del Poder Judicial* (art. 123.2 CE) – equivalente al nostro Consiglio superiore della magistratura –, del quale assume contemporaneamente la Presidenza (art. 122.3 CE). Cfr. Pizzorusso [2004], 387 ss., secondo cui il fatto che il *Tribunal Constitucional* possa annullare in sede di *amparo* (v. *supra*, pag. 23 nota 64) quanto deciso dal *Tribunal Supremo* determina tra questi due tribunali un "anomalo rapporto" (391), peraltro di recente sfociato in clamorosi contrasti (cfr. Duranti).

modifica il Governo Suárez volle rimettere al giudice penale la delicata questione della legalizzazione del *Partido Comunista Español* (PCE)[209].

L'anno dopo, con l'approvazione degli artt. 2 e 3 LPP, il legislatore volle delineare una procedura per la registrazione dei partiti politici conforme ai principi costituzionali di libertà e di pluralismo. Ciò nonostante, tale disciplina sollevò dubbi e critiche, che solo la giurisprudenza costituzionale prima, e la nuova LOPP poi, hanno in parte contribuito a superare.

Oggi, in base alla normativa vigente, i fondatori di un partito, per ottenerne l'iscrizione nel relativo registro, devono depositare presso il Ministero dell'Interno l'atto costitutivo – documento pubblico da loro sottoscritto – contenente i loro dati anagrafici, la denominazione, i nominativi dei membri degli organi dirigenti provvisori, il domicilio e lo statuto (art. 3.1 LOPP). Fintantoché non ottengano la registrazione, i fondatori del partito che agiscono in suo nome rispondono in modo personale e solidale delle obbligazioni contratte con terzi alla stregua di qualunque altra associazione non riconosciuta (art. 4.1 LOPP)[210].

Dal deposito della documentazione richiesta decorrono i venti giorni entro cui il Ministero dell'interno, se nulla osta, deve procedere alla registrazione del partito (art. 4.2 LOPP). Decorso tale termine, la registrazione s'intende comunque acquisita, come oggi espressamente previsto dall'art. 4.3. LOPP[211].

---

[209] Il tentativo, basato sull'appena citato quinto comma dell'art. 172.3 *Código Penal*, fallì perché il *Tribunal Supremo*, con sentenza dell'1 aprile 1977, si dichiarò incompetente. Esso, infatti, ritenne il *Real Decreto ley* contrario al principio della divisione dei poteri perché attribuiva al giudice il potere di decidere su una materia – quella della registrazione delle associazioni – riservata alla competenza dell'amministrazione dall'art. 2.3. LAP. Tale disposizione, quale espressione del suddetto principio, fu considerata dal *Tribunal* di rango superiore alla legislazione ordinaria e come tale da questa non abrogabile. Per questo motivo la dottrina vede in tale sentenza il primo giudizio di costituzionalità della storia spagnola, sulla scia della celebre sentenza *Marbury vs. Madison* (1803) della Corte Suprema statunitense. Alla fine il Governo (non prima di aver sostituito il Presidente del *Tribunal Supremo* …), con decreto del Ministro dell'Interno del 9 aprile 1977, iscrisse nel registro il PCE non avendo il *Ministerio Fiscal* riscontrato in tale partito alcuna ipotesi d'illiceità atta a consentirgli l'avvio dell'azione penale. Successivamente, con *Ley Orgánica* 4/1980 del 21 maggio, furono abrogate le disposizioni del *Código penal* che prevedevano l'illiceità del partito politico a causa dei fini politici perseguiti. Cfr. DE OTTO PARDO [1985], 86 ss.; RUBIO LLORENTE, ARAGÓN, 231 ss.

[210] Questa sembra l'interpetazione più plausibile di tale disposizione, la quale, diversamente, legittimerebbe l'istituzione di una categoria, quella dei "partidos no inscritos", né partito né associazione, alla quale si potrebbe ricorrere per eludere gli obblighi imposti dalla LOPP.

[211] In mancanza di un'espressa disposizione da parte della LPP, fu il *Tribunal Constitucional* a sancire la perentorietà del termine previsto ed il principio del silenzio-assenso in materia (STC 3/1981, cit., f.j. 5.°, 28).

Qualora, però, emergano irregolarità formali nell'atto costitutivo o nella documentazione prodotta, oppure i soci fondatori risultino privi di capacità giuridica, il Ministero dell'Interno ne da avviso gli interessati perché vi pongano rimedio. Nel frattempo, il termine di venti giorni rimane sospeso, come chiarito dall'art. 5.1 LOPP[212]. Contro i provvedimenti amministrativi relativi all'iscrizione del partito, si può ricorrere alla giurisdizione contenziosa-amministrativa (art. 5.5. LOPP).

Diverso è, invece, il caso in cui il Ministero dell'Interno, dall'esame della documentazione prodotta, ritenga che emergano "indicios racionales en relación con la ilicitud penal del partido" (art. 5.2. LOPP). Al pari delle altre associazioni, infatti, i partiti possono essere dichiarati illeciti, quando "persigan fines o utilicen medios tipificados como delito" (art. 22.2 CE), si configurino come "asociaciones secretas" o "de carácter paramilitar" (art. 22.5 CE)[213], oppure ricadano in una delle fattispecie oggi previste dall'art. 515 *Código penal*[214].

Qualora ritenga sussistere indizi riconducibili a tali ipotesi, il Ministero dell'Interno non può, come prima (art. 2.3 LAP), negare la registrazione ma, sempre entro venti giorni[215], deve trasmettere il tutto al *Ministerio*

---

[212] Anche tale ipotesi non era prevista dalla LPP, che prevedeva la sospensione dei termini in caso di esercizio dell'azione penale (art. 3.3). Pertanto, si era posto il problema se la segnalazione di tali irregolarità avesse effetti sospensivi (così De Otto Pardo [1985], 113) o no; in quest'ultimo caso, decorsi i venti giorni, il partito avrebbe acquisito la personalità giuridica, salva la facoltà dell'autorità giudiziaria di verificare le irregolarità segnalate e decidere sulle eventuali conseguenze (STC 3/1981, cit., f.j. 5.°, 28).

[213] Parimenti nel nostro paese si considerano applicabili ai partiti i limiti che l'art. 18 Cost. pone al diritto di associazione, e cioè il divieto di perseguire in forma associata quanto vietato al singolo dalla legge penale, nonché quello di istituire associazioni segrete o che perseguano, anche indirettamente, scopi politici mediante organizzazioni di carattere militare; v. Bartole, 708.

[214] Secondo tale articolo sono illecite le associazioni: "1.° Las que tengan por objeto cometer algún delito o, después de constituidas, promuevan su comisión. 2.° Las bandas armadas, organizaciones o grupos terroristas. 3.° Las que, aun teniendo por objeto un fin lícito, empleen medios violentos o de alteración o control de la personalidad para su consecución. 4.° Las organizaciones de carácter paramilitar. 5.° Las que promuevan la discriminación, el odio o la violencia contra personas, grupos o asociaciones por razón de su ideología, religión o creencias, la pertenencia de sus miembros o de alguno de ellos a una etnia, raza o nación, su sexo, orientación sexual, situación familiar, enfermedad o minusvalía, o inciten a ello. 6.° Las que promuevan el tráfico ilegal de personas" (comma quest'ultimo introdotto dalla *Ley.Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranieros en España y su integración social*). Tale articolo ha soppresso l'ipotesi, prevista nel precedente art. 173.3 *Código Penal*, della illiceità dell'associazione avente "organizaciones clandestinas".

[215] Così l'art. 4.2 LOPP mentre l'abrogato art. 3.1 LPP fissava tale termine in quindici giorni.

Fiscal (il nostro Procuratore generale della Repubblica)[216] con risoluzione motivata e corredata dagli elementi probatori a sostegno (art. 5.2 LOPP).

Se questi, nei successivi venti giorni, non ravvisa sufficienti[217] estremi di reato deve autorizzare la registrazione del partito. Diversamente, deve esercitare l'azione penale dinanzi al giudice competente, come esplicitamente chiarito dall'art. 5.3. LOPP[218]. Anche durante tutta questa fase, il termine di venti giorni, decorsi i quali il partito s'intende registrato, rimane sospeso (art. 5.4 LOPP)[219].

Trattandosi di un controllo svolto non *ex post* sulla liceità dei comportamenti o delle attività del partito, ma *ex ante* sulla liceità dei fini formalmente perseguiti sulla base d'indizi dedotti dalla documentazione presentata, esso rischia di essere inutile[220] o incostituzionale[221]. Inutile perché, ovviamente, nessun partito formalizza nel proprio statuto l'antidemocraticità dei propri fini o della propria struttura interna, quand'anche fossero tali[222]. Incostituzionale perché la Costituzione esclude qualsivoglia controllo sulle finalità perseguite dai partiti. Del resto, l'esperienza ha dimostrato che tale controllo, risolvendosi di fatto in un processo alle intenzioni, si è prestato ad abusi[223], quando, ad esempio, l'ammini-

---

216 A differenza degli ordinamenti italiano e francese, in cui il pubblico ministero fa parte della magistratura ordinaria, in Spagna il *Ministerio Fiscal* esercita le sue funzioni mediante organi propri (art. 124.2 CE) ed è "integrado con autonomía funcional en el Poder judicial" (art. 2 legge 50/1981).

217 Tale precisazione non era, invece, prevista nell'abrogato art. 3.2 LPP.

218 L'art. 3.2 LPP conferiva alla "autoridad judicial competente" il compito di dichiarare in tali casi l'illegittimità – e non l'illiceità – del partito. Pertanto, il più delle volte, veniva interessato il giudice civile, nonostante si trattasse d'illeciti penali (v. le considerazioni critiche di DE OTTO PARDO [1985], 109 ss. e di JIMÉNEZ CAMPO [1981], 180).

219 Su tale controllo v. CASCAJO CASTRO, 186 ss., e le posizioni critiche espresse dagli autori ivi citati; per v. VIRGALA FORURIA [2004b], 15 ss., la sospensione dell'iscrizione è incostituzionale perché in contrasto con la libertà di creazione dei partiti *ex* art. 6 CE.

220 Così DE OTTO PARDO [1985], 90, perché il controllo sulla democrazia interna ai partiti va esteso anche a quelli non registrati (119 s.).

221 Cfr. DE OTTO PARDO [1985], 90. Tale profilo non è stato eccepito dal governo basco nel suo ricorso contro la *LOPP* per cui non è stato oggetto di giudizio nella STC 48/2003 (v. VIRGALA FORURIA [2004b], 15 s.).

222 Cfr. FERNÁNDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR [1990], 79; MORODO, MURILLO DE LA CUEVA, 358.

223 Cfr. DE ESTEBAN [1980], 78, il quale riporta i casi della mancata autorizzazione da parte del Ministero dell'Interno: nel gennaio del 1980 del *Partido Feminista de España* perché ritenuto "antidemocratico" (108, nota 35); nel gennaio del 1979 del *Partido Comunista de España Marxista-leninista* (diverso dal PCE), giudicato autoritario ed incostituzionale per l'indeterminatezza dei suoi fini e per la natura dei mezzi propugnati. Con la citata STC 3/1981, il *Tribunal Consticional* accolse il *recurso de amparo* presentato dai rap-

strazione ha fatto leva in modo formalistico sulla non dissimile denominazione di un partito rispetto ad altri già registrati[224].

A tali possibili abusi, più che la giurisdizione contenzioso-amministrativa[225], ha posto efficace rimedio la giurisprudenza costituzionale. Quest'ultima, infatti, sin dalle primissime sue sentenze ha chiarito, come detto, che l'art. 6 CE non richiede un controllo ideologico, di merito sulla costituzionalità dei fini perseguiti dal partito, rimesso alla discrezionalità dell'autorità amministrativa, in funzione di una malintesa difesa delle Costituzione. Né, tanto meno, si tratta di un controllo sulla democrazia all'interno del partito, stante la sua natura preventiva. Piuttosto è un controllo formale esterno, strettamente limitato alla verifica da un lato della sussistenza dei requisiti richiesti per la costituzione del partito[226], dall'altro dell'inesistenza

---

presentanti di tale partito contro il Ministero dell'Interno, giudicando dilatori e pretestuosi i motivi da esso eccepiti per non dare esecuzione alla sentenza con cui il giudice penale non aveva ritenuto sussistere nel caso ragionevoli indizi d'illiceità penale (v. Jiménez Campo [1981], 161 ss.). Entrambi tali partiti furono dichiarati legali dall'autorità giudiziaria ordinaria (v. De Esteban - López Guerra, 52). V. anche l'esclusione dalle elezioni del *Partido de Recuperación y Unificación Comunista* (su cui v. *supra*, pag. 22 nota 60).

[224] Oltreché quelle che includano termini o espressioni che inducano in errore o confusione sulla sua identità o che siano contrarie alle leggi o ai diritti fondamentali delle persone, l'art. 3.1, secondo alinea, LOPP vieta le denominazioni che possano coincidere, somigliare o identificarsi, anche foneticamente, con quella di un partito dichiarato dall'autorità giudiziaria sciolto o sospeso, con l'identità di una persona fisica o con la denominazione di entità preesistenti o marchi registrati. La precedente normativa vietava solo le denominazioni che potevano coincidere o confondersi con quelle di associazioni già costituite (art. 3.2.*b* LAP abrogato dalla successiva LPP nella sola parte in cui vietava l'utilizzo di denominazioni, emblemi o simboli contrari all'ordinamento costituzionale). In base a tale normativa, il Ministero dell'Interno aveva negato l'iscrizione al *Partido Obrero Socialista Internazionalista* perché la sua denominazione poteva confondersi con quella del *Partido Socialista Obrero Español*. Su tale vicenda, con considerazioni critiche sul mancato rispetto dei termini previsti nel procedimento d'iscrizione, v. Puente Egido, 277 nota 15. V. anche la citata STC 85/1986, in cui i giudici costituzionali hanno ritenuto costituzionalmente ammissibile che dal pluralismo politico discenda la possibilità che una medesima corrente ideologica si traduca in partiti aventi denominazioni parzialmente coincidenti, sempreché queste non ingenerino confusione, in particolare negli elettori. Per questo motivo ha accolto il *recurso de amparo* presentato dai rappresentanti del *Partido Comunista de Aragón* contro la decisione del *Tribunal Supremo* (8 maggio 1985) che, ribaltando la sentenza dell'*Audiencia Nacional*, aveva confermato il provvedimento del Ministero degli Interni di negarne la registrazione di tale partito.

[225] Cfr. Puente Egido, 277.

[226] Sin dalla STC 3/1981 i giudici costituzionali precisarono che "el Registro de Partidos Políticos es, por tanto, un Registro cuyo encargado no tiene más funciones que las de verificación reglada, es decir, le compete exclusivamente comprobar si los documentos que se le presentan corresponden a materia objeto del Registro e si reúnen

di cause d'illiceità penale, tanto eclatanti, quanto improbabili. Non si tratta, quindi, di un controllo amministrativo-preventivo, ma repressivo ed a carattere amministrativo-giudiziale, con netta prevalenza di quest'ultimo aspetto.

Solo in quest'ottica i giudici costituzionali hanno ritenuto il controllo svolto in sede di registrazione di nuovi partiti[227] non in contrasto con il primo (libertà di associazione) ed il terzo comma (registrazione a soli effetti di pubblicità) dell'art. 22 CE[228]. Si tratta, in definitiva, di un controllo formale che solo in tale veste s'inserisce coerentemente in quella visione costituzionale in cui trova legittimità e protezione qualunque fine politico perseguito in modo democratico.

(segue) b) il controllo successivo

Oltreché in sede di registrazione, il partito può essere soggetto al controllo del giudice penale circa la liceità della sua attività[229]. L'art. 10.2.*a* LOPP, che riproduce il precedente art. 5.2.*a* LPP, prevede lo scioglimento del partito "cuando incurra en supuestos tipificados como asociación ilícita en el *Código Penal*", attribuendo espressamente tale competenza al giudice penale (art. 10.4). Tale articolo, pertanto, ribadisce e specifica l'applicazione ai partiti politici delle ipotesi di associazione illecita previste.

Al pari di ogni altra associazione[230], i partiti possono essere dichiarati illeciti se: a) hanno per oggetto o promuovano la commissione di reati;

---

los requisitos formales necesarios" (f.j. 5.°, 27 s.). V., altresì, le SSTC 85/1986, cit., ff.jj. 2.° e 3.°, 347 s. e 291/1993 del 18 ottobre, in *Jur. Const.*, 1993, 247 ss., f.j.2.°, 253 ss.

[227] I partiti già iscritti nell'apposito registro del Ministrero dell'Interno al momento dell'entrata in vigore della LOPP conservano la propria personalità giuridica e capacità di agire (*disposición transitoria única*, I comma, LOPP).

[228] Cfr. STC 21/1983, cit., f.j. 2.°, 235. *Contra* v. PUENTE EGIDO, 277; JIMÉNEZ CAMPO [1992], 220 s., per cui dovrebbero registrarsi i soli partiti che intendano partecipare alle elezioni.

[229] V. *supra*, pag. 63 nota 214.

[230] Le associazioni possono essere sciolte con provvedimento motivato dell'autorità giudiziale competente (art. 22.4 CE) quando illecite secondo la legge penale (art. 38.2.*a* LODA) ovvero quando dichiarate nulle o sciolte in applicazione della legge civile o in base alle cause previste da leggi speciali o dalla stessa LODA (art. 38.2.*b* LODA). Quest'ultima, infatti, riprendendo l'art. 22 CE, vieta le associazioni che perseguano fini o utilizzino mezzi considerati reati (art. 2.7), quelle segrete o aventi carattere paramilitare (art. 2.8) o che presentino indizi d'illiceità penale nella loro attività (art. 30.4). Non sono vietate, ma non godono di alcun aiuto da parte dei pubblici poteri, le associazioni che con la loro attività promuovano o giustifichino l'odio o la violenza contro persone fisiche o giudiche, o esaltino

b) si tratti di bande armate, organizzazioni o gruppi terroristi; c) utilizzino mezzi violenti o di alterazione o controllo della persona per perseguire finalità lecite; d) abbiano organizzazioni di carattere paramilitare; e) promuovano o incitino alla discriminazione, all'odio o alla violenza contro persone, gruppi e associazioni in ragione della loro ideologia, religione o fede, dell'appartenenza dei loro membri, o di parte di essi, ad un'etnia, razza o nazione, del loro sesso, orientamento sessuale, situazione familiare, infermità o handicap; f) promuovano il traffico illegale di persone[231] (art. 515 *Código penal*).

Si deve, quindi, trattare, non di finalità astratte, ma di comportamenti concreti che integrino fattispecie penalmente così gravi da determinare come sanzione lo scioglimento del partito. Non a caso tale articolo fa parte del Titolo XXI che, nell'ambito dei "Delitti contro la Costituzione", prevede alla Sezione I del capitolo IV i "delitti commessi in occasione dell'esercizio dei diritti fondamentali e delle libertà pubbliche garantite dalla Costituzione".

In tali casi, il partito in questione può essere dapprima provvisoriamente sospeso – se così previsto dal *Código Penal* o dalla *Ley de Enjuiciamiento Criminal* (il nostro codice di procedura penale) – e, poi, definitivamente sciolto dal giudice penale (art. 520 *Código penal*), subendo eventualmente le conseguenze accessorie previste dall'art. 129 *Código penal*[232] per

---

o giustifichino con qualunque mezzo i reati di terrorismo o di coloro che hanno partecipato alla loro esecuzione, o la realizzazione di atti che gettano discredito, disprezzo o umiliazione alle vittime dei reati terroristici o dei suoi familiari (art. 4.6 LODA). A tal fine, si considerano tali le associazioni i cui rappresentanti o membri attivi siano stati condannati con sentenza definitiva per appartenenza, messa al servizio o collaborazione con banda armata e che non abbiano scontato completamente la condanna, a meno che abbiano rifiutato pubblicamente i fini ed i mezzi dell'organizzazione terrorista della quale hanno fatto parte o che hanno appoggiato, esaltato o con cui hanno collaborato (art. 4.7 LODA).

[231] Quest'ultima ipotesi è stata aggiunta dalla *Ley Orgánica 4/2000* sui diritti e le libertà degli stranieri.

[232] Art. 129 *Código penal* : "1. El Juez o Tribunal, en los supuestos previstos en este Código, y previa audiencia de los titulares o de sus representantes legales, podrá imponer, motivadamente, las siguientes consecuencias: Clausura de la empresa, sus locales o establecimientos, con carácter temporal o definitivo. La clausura temporal no podrá exceder de cinco años. Disolución de la sociedad, asociación o fundación. Suspensión de las actividades de la sociedad, empresa, fundación o asociación por un plazo que no podrá exceder de cinco años. Prohibición de realizar en el futuro actividades, operaciones mercantiles o negocios de la clase de aquéllos en cuyo ejercicio se haya cometido, favorecido o encubierto el delito. Esta prohibición podrá tener carácter temporal o definitivo. Si tuviere carácter temporal, el plazo de prohibición no podrá exceder de cinco años. La intervención de la empresa para salvaguardar los derechos de los trabajadores o de los acreedores por el tiempo necesario y sin que exceda de un plazo máximo de cinco años. 2. La clausura temporal

impedire la prosecuzione dell'attività delittuosa o i suoi effetti (chiusura definitiva o temporanea – con un massimo di cinque anni – dei locali; sospensione delle attività per un massimo di cinque anni; divieto di compiere atti giuridici connessi alla commisione del reato; intervento nella gestione dell'associazione a tutela dei diritti dei suoi lavoratori).

Tale controllo successivo sulla liceità dell'attività del partito si è rivelato di fatto inutile perché dal 1978 nessun partito è stato sciolto per questi motivi.

8. IL CONTROLLO SULL'ORGANIZZAZIONE E SULL'ATTIVITÀ DEL PARTITO

Secondo l'abrogato art. 5.2 LPP, il partito politico poteva essere sciolto dall'autorità giudiziaria competente, oltreché "cuando incurran en supuestos tipificados como asociación ilícita en el Código Penal" (lett. *a*), "cuando su organización o actividades sean contrarias a los principios democráticos" (lett. *b*). Quest'ultimo comma ha sollevato più di un dubbio di costituzionalità.

Innanzi tutto ci si è interrogati sulla vigenza di tale disposizione perché inclusa in una legge entrata in vigore prima (4 dicembre 1978) della Costituzione (29 dicembre 1978). Anche se non menzionata tra le leggi espressamente abrogate dal primo comma della *Disposición derogatoria* posta alla fine della Costituzione, la LPP si sarebbe potuta considerare implicitamente tale perché contraria a quanto da essa stabilito, ai sensi del successivo terzo comma. Tanto la dottrina quanto, in seguito, la giurisprudenza costituzionale spagnola hanno però respinto tale conclusione radicale, ritenendo all'opposto la LPP una sorta di legge d'interpretazione autentica delle disposizioni costituzionali sui partiti, e segnatamente degli artt. 6 e 22 CE. Si è osservato, infatti, che i costituenti discussero ed approvarono tale legge dopo l'approvazione definitiva della Costituzione (31 ottobre 1978), della quale è ragionevole presumere tennero conto nella sua redazione[233].

---

prevista en el subapartado a y la suspensión señalada en el subapartado c del apartado anterior, podrán ser acordadas por el Juez Instructor también durante la tramitación de la causa. 3. Las consecuencias accesorias previstas en este artículo estarán orientadas a prevenir la continuidad en la actividad delictiva y los efectos de la misma".

[233] Cfr. SANTAMARÍA PASTOR, 89 s., le cui tesi sono state poi quasi letteralmente accolta nella STC 14/1982 del 21 aprile, in *Jur. Const.*, 185 ss.; v. anche BLANCO VALDÉS [1999], 39 ss. *Contra* PUENTE EGIDO, 272 nt. 12, per cui la LPP è una legge precostituzionale, non potendo il legislatore ordinario ergersi ad interprete autentico del testo costituzionale.

In secondo luogo, l'ipotesi d'illegalità prevista dall'art. 5.2.*b* è sembrata in contrasto con l'art. 6 CE che, secondo l'interpretazione del giudice costituzionale, esclude qualsivoglia controllo sulla costituzionalità dei fini perseguiti dal partito. Il comma in questione sembrava, invece, prefigurare il controllo del giudice competente sulla conformità ai principi democratici non solo dell'organizzazione interna, ma anche, e soprattutto, delle attività esterne del partito. Controllo, quest'ultimo, più penetrante ed importante di quello, necessariamente formale e limitato alle ipotesi d'illiceità, svolto all'atto della sua costituzione[234]. Per questo motivo la dottrina, salvo le citate eccezioni[235], ha dato dei "principios democráticos" di cui parlava l'art. 5.2.*b* un'interpretazione restrittiva, conforme a quella dell'art. 6 CE, così da escludere ogni forma di controllo sulla costituzionalità dei fini perseguiti dai partiti e, pertanto, circoscrivere l'illegittimità all'antidemocraticità della loro attività interna[236]. Tale interpetazione però si scontra con la formulazione dell'art. 5.2.*b*, per cui contrarie ai principi democratici possono essere, oltreché l'organizzazione, anche le "actividades" dei partiti politici. Il legislatore, infatti, ha utilizzato un'espressione con valenza più esterna, soprattutto se paragonata al termine "funcionamiento" che il precedente art. 4.2. LPP impiega nel riferirsi alle condizioni minime di democrazia interna ai partiti[237]. Ciò nonostante, il principio della libertà d'azione dei partiti, sancito dall'art. 6 CE, ha finito per condizionare l'interpretazione delle leggi nel cui rispetto tale libertà doveva comunque essere esercitata. Nello specifico, esso ha impedito che il riferimento ai principi democratici

---

[234] Per Jiménez Campo [1994], 40; Id. [1981], 175 s., l'art. 5.2.*b)* LPP, richiedendo la democraticità dell'attività esterna dei partiti, "ha operado una interpretación arbitraria del mismo artículo 6.°", il quale, invece, si riferisce solo al loro funzionamento interno. Per questi motivi considera tale articolo "una peligrosa legalización, al margen de la Constitución, de la cláusola de abuso de derecho como *principio autonomo* – no meramente interpretativo – en tema de libertad de asociación" (177, corsivo dell'A.).

[235] V. *supra*, pag. 57 nota 188.

[236] Per Jiménez Campo [1981], 172 ss., l'intervento giurisdizionale sui partiti, per essere costituzionale, deve avere natura successiva e riferirsi ai soli illeciti penali; pertanto (v. Id. [1994], 40 s.) i partiti potrebbero essere "incostituzionali" solo se ledano la pari dignità civile e politica dei cittadini sancita dall'art. 10.1 CE); v. anche De Otto Pardo [1985], 99 ss. Per tale motivo, entrambi ritengono incostituzionale il registro dei partiti. Per Aragón, 112 s., il principio democratico riguarda solo l'organizzazione interna e non i fini perseguiti dai partiti politici perché, secondo l'art. 9.1 CE, determinate finalità possono essere imposte solo ai poteri pubblici. Lo stesso articolo, però, fa riferimento anche ai cittadini dal cui esercizio del diritto di associazione e di partecipazione politica i partiti scaturiscono.

[237] La non assimilabilità delle "attività" di partito al suo "funzionamento" trova conferma nell'art. 6 LOPP che obbliga i partiti politici a adeguare ai principi democratici la loro "organización, funcionamiento y actividad".

contenuto nell'art. 5.2.*b* potesse essere messo in relazione all'attività esterna, e non solo interna, dei partiti.

In terzo luogo, infine, parte della dottrina ha contestato la legittimità costituzionale dell'art. 5.2.*b* LPP perché, prevedendo lo scioglimento del partito pur in assenza di illeciti penali, si poneva in contrasto con l'art. 22.2 CE, secondo cui tutte le associazioni, partiti inclusi, potevano essere sciolti dal giudice solo se perseguono fini o utilizzano mezzi tali da configurare un reato. Secondo tale tesi, quindi, il partito, anche se oggetto di una disciplina particolare correlata alle funzioni specifiche esercitate, andava sciolto per le stesse cause di natura penale previste per tutte le altre associazioni[238].

Tale interpretazione non trova però riscontro nei successivi commi del medesimo art. 22 CE Il quarto comma, infatti, nel prevedere che "las asociaciones sólo podrán ser disueltas o suspendidas en sus actividades en virtud de resolución judicial motivada", non specifica a tal riguardo che debba trattarsi delle associazioni illecite, rendendo costituzionalmente legittima la previsione di cause di scioglimento ulteriori rispetto a quelle di natura penale. Il quinto comma, inoltre, proibendo le associazioni segrete e quelle di carattere paramilitare, le rende per ciò stesso illegali, anche se le prime non sono più illecite, dopo che il nuovo *Codigo Penal* del 1985 ha soppresso il reato di "associazione clandestina" previsto dall'art. 173.3 del precedente. Del resto, lo stesso secondo comma, definendo illegali le associazioni che perseguono fini o utilizzano mezzi configurati come reato, sembra considerare l'area della illegalità più ampia di quella della illiceità. Pertanto vi possono essere associazioni incostituzionali anche se non illecite.

Sulla scorta di tali argomenti, parte della dottrina ha giudicato costituzionalmente legittima la distinzione tra cause d'illegalità e cause d'illiceità del partito, introdotta dall'art. 5.2 LPP[239].

---

[238] Per JIMÉNEZ CAMPO [1981], 172 ss., nei casi previsti dall'art. 5.2.*b)*, il partito subirebbe la negazione o la cancellazione della sua iscrizione al relativo registro, con contestuale perdita dei benefici connessi a tale *status*, ma potrebbe, comunque, continuare ad operare come associazione (179). Più in generale, per l'A. [1988], 1640 s., l'art. 22.2 CE rinvierebbe indirettamente al legislatore penale la determinazione delle cause di scioglimento delle associazioni. V. anche MORODO, MURILLO DE LA CUEVA, 355 s.; PÉREZ ROYO [2002a], che sulla base degli artt. 6 e 22 CE esclude la legittimità costituzionale di ogni forma di limitazione o controllo sull'attività esterna dei partiti politici che non sia di natura penale; SABATELLI. La tesi che equipara partiti e associazioni circa la natura esclusivamente penale dei limiti alla loro azione e delle cause di scioglimento è stata da ultimo sostenuta dal governo basco nel suo ricorso contro la LOPP (v. STC 48/2003, punto 2.*c* della motivazione in fatto).

[239] Cfr. DE OTTO PARDO [1985], 82; CHERCHI, 871, per cui i casi di associazione illecita non ricomprendono ogni genere di associazione contraria alla Costituzione; VIRGALA FORURIA [2004b], 1 s.

Tale tesi ci sembra possa trarre ulteriore motivi di conforto dalla giurisprudenza costituzionale sull'art. 6 CE, la quale ha più volte ribadito che l'attività[240] del partito può ben essere sottoposta a limiti specifici rispetto a quelli previsti per le altre associazioni, connessi al mancato svolgimento delle peculiari funzioni costituzionali indicate dall'art. 6 CE[241], come quando esso adotti metodi d'azione violenti e quindi antidemocratici[242]. Il medesimo art. 6 CE, del resto, afferma che la creazione dei partiti e l'esercizio delle loro attività sono liberi nel rispetto della Costituzione e della legge, senza che debba necessariamente trattarsi di quella penale. Il che costituisce ulteriore riprova del fatto che il partito è qualcosa di più di una semplice associazione[243].

La scelta di prevedere cause di scioglimento del partito ulteriori rispetto a quelle penali è stata ribadita e sviluppata con il vigente art. 10.2.*b* LOPP, secondo cui il partito viene sciolto "cuando vulnere de forma continuada, reiterada y grave la exigencia de una structura interna y un funcionamiento democráticos, conforme a lo previsto en los artículos 7 y 8 de la presente Ley Orgánica".

Rispetto ai dubbi interpretativi sollevati dal precedente art. 5.2.*b* LPP, tale disposizione ora chiarisce espressamente che deve trattarsi di violazioni attinenti alla democrazia interna dei partiti e, segnatamente, alla loro organizzazione ed al loro funzionamento (art. 7) ed ai diritti ed ai doveri dei loro membri (art. 8). Inoltre, molto opportunamente, per giustificare l'applicazione di una misura così drastica come lo scioglimento, le violazioni devono essere continue, reiterate e gravi[244].

La LOPP è intervenuta anche per attribuire espressamente tale competenza alla *Sala Especial del Tribunal Supremo* (art. 10.5.)[245]. Difatti, tanto

---

[240] Vale la pena ricordare che nella citata STC 85/1986 il *Tribunal constitucional* aveva affermato che "la creación – e non l'attività – de los partidos políticos no está sometido constitucionalmente a limites más estrictos que los de las demás asociaciones …" (f.j. 2.°, 347).

[241] Non a caso chi, come Pérez Royo [2002a], ritiene che l'attività esterna di un partito possa essere dichiarata illegale solo per ragioni di natura penale, giudica obbligatorio il contenuto dell'art. 22 CE sul diritto d'associaizione rispetto a quello eventuale dell'art. 6 CE sui partiti politici.

[242] Cfr. STC 48/2003, f.j. 6.°.

[243] Cfr. STC 48/2003, f.j. 5.° e 6.°. Per Lanchester, 444 ss., il partito può essere soggetto a controlli, indipendentemente dall'ulteriore qualificazione della sua natura giuridica rispetto a quella associativa.

[244] L'art. 5.2.*b* LPP era stata criticato da De Esteban [1980], 79, sia perché non chiariva se bastava una sua sola violazione per determinare la soppressione del partito, sia perché non prevedeva sanzioni meno severe dello scioglimento del partito.

[245] Tale *Sala Especial* (simile alle Sezioni Unite della nostra Cassazione, a composizione però più ristretta) è composta da 16 membri: il Presidente del *Tribunal Supremo*, il mem-

l'art. 22.4 CE quanto l'art. 5.1 LPP non precisavano quale era il giudice competente a sospendere provvisoriamente, dapprima, e, poi, a sciogliere definitivamente il partito qualora la sua organizzazione o attività, nel senso sopra precisato, si fossero rivelate contrarie ai principi democratici.

In mancanza di un'apposita disposizione, costituzionale[246] o legislativa[247], il *Tribunal Constitucional*, sin dalle primissime sentenze[248], ha escluso la propria competenza in materia di controllo sul carattere democratico della struttura interna e del funzionamento dei partiti. Esclusa la competenza del giudice penale, trattandosi d'ipotesi d'illegittimità e non d'illiceità, si era concluso per la competenza del giudice civile, oppure, più problematicamente[249], di quello amministrativo qualora si fosse trattato di violazioni concernenti il procedimento elettorale[250].

---

bro più anziano, quello più giovane ed il Presidente rispettivamente della *Sala de lo Civil, Sala de lo Penal, Sala de lo Contenzioso Administrativo*, *Sala de lo Social* e della *Sala de lo Militar*.

[246] Gli emendamenti diretti a devolvere tale competenza al *Tribunal Constitucional* furono respinti sia al *Congreso* che al *Senado* (v. l'emendamento aggiuntivo all'art. 4 dell'*Anteproyecto* presentato dal gruppo misto in Commissione affari costituzionali ed illustrato dal deputato Tierno Gálvan, in seguito ritirato e ripresentato al *Senado* dal gruppo indipendente ed ivi bocciato); cfr. AA.VV. [1980], 316 e 3096 s. A favore dell'attribuzione di tale competenza ai giudici costituzionali si è detto LUCAS VERDÚ [1980], 69, perché di fondamentale importanza e direttamente connessa al suo ruolo d'interprete supremo dell'articolo 6 della Costituzione. In tal senso v. anche RAMÍREZ [1980a], 59 s., poiché si tratta di un requisito – la democraticità della struttura e del funzionamento dei partiti – imposto dalla stessa Costituzione, precisato dalla legge e relativo a soggetti fondamentali per la vita democratica del paese. Per questo motivo, *de iure condendo*, propone di aggiungere all'art. 6 CE il seguente inciso: "La incostitucionalidad de los partidos y grupos será apreciada, en su caso, por el Tribunal Constitucional" (ID. [1992], 34 ss.). CECCANTI [2003] nota che nella maggior parte dei paesi che lo prevedono, il controllo sulle finalità dei partiti politici è attribuito alla giurisdizione costituzionale perché ritenuta più idonea rispetto agli altri giudici a valutare l'applicazione dei principi e dei valori sanciti dalle Costituzioni.

[247] V. l'emendamento presentato dal deputato Herrero de Miñon che introduceva un nuovo titolo al progetto di legge organica istitutiva del *Tribunal Constitucional* (poi LOTC) in base a cui "el carácter democrático de la estructura interna y funcionamiento de los partidos políticos serán tutelados por el Tribunal Constitucional, sin perjuicio de los recursos que procedan ante el mismo y otras jurisdicciones para la tutela de otros derechos e intereses legítimos"; cfr. PINELLI [1984], 182 s.

[248] Cfr. A.T.C. 83/1980 del 5 novembre, in *Jur. Const.*, 495 ss., f.j. 2.°, 496 s.; STC 3/1981, cit., f.j. 9.°, 28 s. V. anche *supra*, pag. 52 nota 168.

[249] Cfr. BLANCO VALDÉS [1990], 169 ss.

[250] La nuova LODA, che si applica solo in via suppletiva ai partiti politici (v. art. 1.3 e la II disposizione finale) prevede all'art. 30 che si possa ricorrere: al giudice contenzioso-amministrativo quando l'amministrazione abbia negato l'iscrizione al registro delle associazioni per vizi formali o quando ritenga non essere in presenza di un'associazione; al giudice penale quando si riscontrano indizi d'illiceità penale nella costituzione o nell'attività dell'associazione.

Optando alla fine per la *Sala Especial*, il legislatore ha accolto le perplessità sollevate in dottrina circa l'opportunità di rimettere al giudice civile una simile materia, intrisa di politicità[251].

Ciò non significa, comunque, che il *Tribunal Constitucional* non intervenga sui partiti politici. Come osservato[252] e secondo quanto oggi espressamente sancito dall'art. 11.7 LOPP, ad esso possono pur sempre ricorrere in via *de amparo* gli iscritti al partito contro i provvedimenti del potere esecutivo o giudiziario lesivi del diritto di associazione (v. artt. 41, 44 e 49 della LOTC 3 ottobre 1979, n. 2, e successive modificazioni). In questo modo i giudici costituzionali possono tutelare direttamente i diritti fondamentali degli associati ed, indirettamente, sindacare l'organizzazione ed il funzionamento interno dei partiti[253], ancora una volta considerati un *quid pluris*, e non qualcosa di diverso, rispetto alle altre associazioni.

9. Il controllo sulla democraticità del metodo di azione politica previsto dalla nuova LOPP

Quanto sopra ci permette di analizzare il contenuto della nuova LOPP per focalizzarne gli elementi di novità e chiarirne meglio il rapporto con la precedente normativa e, più in generale, con il quadro costituzionale.

Alla base di tale nuova normativa sta certamente l'esigenza di rivedere la legislazione sui partiti politici, ed in particolare, dopo venticinque anni, la precostituzionale LPP, così da risolverne i dubbi interpretativi e colmarne le carenze nell'attuazione dei principi costituzionali. Ciò anche alla luce dell'esperienza nel frattempo maturata, ed in particolare, dell'ormai consolidato rilievo politico-costituzionale delle funzioni svolte dai partiti[254]. Essa, quindi, costituisce la prima grande riforma sui partiti politici, con cui, dando attuazione agli articoli 1, 6, 22 e 23 della Costituzione, si è voluto ribadire il loro regime normativo specifico, distinto da quello proprio delle altre associazioni contenuto nella LODA in ragione della rilevanza costituzionale delle funzioni da essi svolte[255].

Non v'è dubbio, però, che il motivo principale che ha indotto i due più importanti partiti spagnoli – il PP dell'allora Presidente del Governo Aznar

---

[251] Cfr. De Otto Pardo [1985], 83.
[252] V. *supra*, pag. 23 nota 64.
[253] Cfr. Santamaría Pastor, 96 nt. 10; Morodo, Murillo de la Cueva, 361.
[254] Cfr. il punto I della *Exposición de motivos* premessa alla LOPP.
[255] Cfr. STC 48/2003, cit., f.j. 5.° ss.

ed il PSOE, maggior partito d'opposizione – ad appoggiare il progetto governativo di una nuova legge sui partiti è stato l'obiettivo di mettere al bando quelle forze politiche che appoggiano la violenza ed il terrorismo come metodo di lotta politica e, segnatamente, *Batasuna*, seppur mai espressamente nominata, ritenuta il "braccio politico" dell'E.T.A. (*Euzkadi Ta Azkatasuna*, letteralmente Patria Basca e Libertà), organizzazione indipendentista basca che ha rivendicato la paternità di numerosi attentati ed omicidi[256].

Prima del provvedimento dell'*Audiencia Nacional* (giudice speciale su taluni reati, tra cui quelli di terrorismo) del 26 agosto 2002[257], l'autorità giudiziaria, infatti, aveva ritenuto di non poter applicare contro *Batasuna* alcuna delle due cause di scioglimento previste dal precedente art. 5.2 LPP[258]. Sotto il profilo penale, benché alcuni suoi iscritti fossero stati condannati per reati di collaborazione con banda armata e di terrorismo[259], *Batasuna*, come partito politico, non era considerato associazione illecita *ex* art. 5.2.*a)* LPP, in mancanza di espresse disposizioni statutarie o dichiarazioni ufficiali ricadenti tra fattispecie punite dall'art. 515 *Código penal*. Allo stesso modo, circa le cause d'illegalità *ex* art. 5.2.*b*), i giudici da un lato, circa la conformità dell'organizzazione interna di *Batasuna* ai principi democratici, si erano limitati a constatarne formalmente l'esistenza, senza verificarne l'effettività per non ledere il diritto di autorganizzarsi liberamente; dall'altro, avevano ribadito che contraria ai principi democratici doveva essere l'attività concreta di *Batasuna*, e non gli enunciati ideologici contenuti nei suoi atti costitutivi e programmatici, presupposto questo che, complice la genericità della disposizione, si è rilevato di difficile prova[260].

---

[256] Ciò spiega anche l'iter rapidissimo di tale legge organica. Il 22 marzo 2002 il Governo, su proposta del Ministro della Giustizia, ha approvato il disegno di legge sui partiti politici. Acquisito il parere Consiglio di Stato e del Consiglio generale del potere giudiziario, il progetto è presentato alle *Cortes* il 23 aprile. Il 4 giugno il *Congreso*, dopo aver apportato numerose modifiche rispetto al testo esaminato in commissione affari costituzionali, lo ha approvato con 304 voti favorevoli (PP, PSOE, CiU, CC e P.And.) ed appena 16 contrari (PNV, IU ed alcuni degli otto deputati del gruppo misto (3 BNG, 1 ChA, 1 EA, 1 ERC,1 IC-V). Il 25 giugno il *Senado* ha approvato in via definitiva il disegno di legge con 214 voti a favore e 15 contro.

[257] V. *infra*, pag. 82 nota 294.

[258] Cfr. BLANCO VALDÉS [2002], 760 s., che sottolinea come la mancata applicazione dell'art. 5.2 LPP sia scaturita dal timore di conseguenze politiche allora giudicate inopportune.

[259] Con sentenza del 24 novembre 1997 la II sezione del *Tribunal Supremo* ha condannato a sette anni di carcere i ventitré membri della *Mesa Nacional* di *Herri Batasuna*, colpevoli del reato di collaborazione a banda armata (art. 174 bis, lett. a), *Código penal* del 1973) per aver diffuso dei filmati dell'ETA nei loro spazi elettorali durante la campagna elettorale per le politiche del 1996. Con la citata STC 136/1999 il *Tribunal Constitucional* ha annullato tale sentenza, accogliendo il ricorso di *amparo* presentato dai condannati, ritenendo l'estensione analogica del precetto penale lesivo del principio di legalità della pena (art. 25 CE).

[260] Cfr. SABATELLI; BLANCO VALDÉS [2002], 759 ss.

Ulteriore ostacolo era dato dal fatto che tale formazione politica – già *Herri Batasuna* (HB) ed *Euskal Herritarrok*, ora *Batasuna* – era solita sciogliersi per ricostituirsi sotto nuova denominazione proprio per evitare problemi giudiziari[261].

Anziché intervenire sulla normativa penale e, segnatamente, sulle ipotesi d'illiceità previste dall'art. 515 *Código penal*[262], il legislatore spagnolo ha preferito introdurre una nuova ipotesi di scioglimento del partito, delineando al riguardo una procedura ed un giudice affatto particolari.

Oltreché per decisione dei suoi membri, in base alle cause e secondo il procedimento previsto nello statuto (art. 10.1 LOPP), nonché nei casi d'illiceità (art. 10.2.*a*) e d'illegittimità (art. 10.2.*b*) già esaminati[263], il partito oggi può essere sciolto "cuando de forma reiterada y grave su actividad vulnere los principios democráticos o persiga deteriorar o destruir el régimen de libertades o imposibilitar o eliminar el sistema democrático, mediante las conductas a que se refiere el artículo 9" della stessa LOPP (art.10.2.*c)*.

È questa, senza dubbio, la disposizione che suscita i maggiori problemi interpretativi, potendo da essa trarsi quell'obbligo per i partiti di conformarsi ai principi ed ai valori costituzionali, finora, come detto, escluso in forza dell'interpretazione restrittiva dell'abrogato art. *5.2.b)* LPP e, soprattutto, dell'art. 6 CE Per questo motivo, tra i primi commentatori, coloro che interpetavano l'art. *5.2.b)* in riferimento alla democraticità dell'attività del partito[264] hanno ritenuto che tale disposizione si limiti ad esplicitare una facoltà legale già esistente[265]. Di contro, altri hanno dubitato della costituzionalità di tale articolo perché ispirato ad un sistema di "democrazia protetta", al quale la Costituzione spagnola – ed in particolare gli artt. 6 e 166 ss. così come interpretati dalla giurisprudenza costituzionale – rimane estranea[266]. Dubbi condivisi dal Governo basco che, nel suo ricorso al *Tribunal constitucional* contro la LOPP, ha eccepito primariamente l'incostituzionalità dello scioglimento del partito per motivi attinenti alle finalità politiche perseguite[267].

---

[261] Formalmente si tratta di tre partiti con nomi e sedi diversi, ciascuno dei quali iscritto nel registro dei partiti del Ministero dell'Interni. Di fatto, essi si pongono in successione cronologica perché uomini e mezzi di *Herri Batasuna* sono confluiti nel 1998 in *Euskal Herritarrok* e nel 2001 in *Batasuna* (v. Corneli, cui si rinvia per ulteriori approfondimenti sulla storia di movimento indipendentista basco).

[262] Questa era la soluzione preferita da IU, PNV e da alcuni partiti del gruppo misto.

[263] V. *supra*, paragrafi 7° (60 ss.) e 8° (68 ss.).

[264] V. *supra*, pag. 57 nota 188.

[265] Cfr. Blanco Valdés [2002], 761.

[266] Cfr. Ceccanti [2002a], in riferimento al testo originario del progetto di legge in cui si faceva riferimento a idee e programmi come causa di scioglimento del partito; Morodo; Sabatelli.

[267] Cfr. STC 48/2003, cit., f.j. 4.°.

Tale critica sembrerebbe suffragata dall'art. 6 LOPP, che impone ai partiti di adeguare ai principi democratici ed a quanto disposto dalla Costituzione e dalla legge, non solo la loro organizzazione ed il loro funzionamento ma anche la loro attività, termine quest'ultimo che difficilmente può essere riferito alla dinamica interna ai partiti, se non sovrapponendone il significato a quello dei primi due[268].

È soprattutto, però, l'art. 9, cui l'art. 10.2.*c)* rinvia, a fare riferimento a tutta una serie di concetti giuridici indeterminati che richiamano la difesa di un particolare regime politico[269]. Per quanto libera, l'attività dei partiti deve rispettare "los valores constitucionales, expresados en los principios democráticos y en los derechos humanos". I partiti, inoltre, devono sviluppare "las funciones que constitucionalmente se les atribuyen de forma democrática y con pleno respeto al pluralismo" (art. 9.1).

In quest'ottica, i partiti possono essere dichiarati illegali e, quindi, sciolti, qualora la loro attività "vulnere los principios democráticos" e, in particolare, quando finalizzata a "deteriorar o destruir el régimen de libertades o imposibilitar o eliminar el sistema democrático" (art. 9.2.). Al fine di evitare possibili incertezze, il legislatore ha voluto elencare in modo minuzioso, quasi ossessivo, i comportamenti (*conductas*) – e non, come affermato nel progetto iniziale, le idee o i programmi[270] – che, se realizzati in forma reiterata e grave, danno luogo alle anzidette fattispecie[271]. Si tratta

---

[268] V. *supra*, pag. 69 nota 237.

[269] Questa è la tesi del Governo basco in riferimento alle espressioni: "principios democráticos" (art. 6 LOPP), "valores constitucionales expresados en los principios constitucionales y en los derechos humanos" (art. 9.1 LOPP), "régimen de libertades", "sistema democrático", "orden constitucional" e "paz pública" (art. 9.2 LOPP); v. STC 48/2003, cit., f.j. 4.°.

[270] BLANCO VALDÉS [2002], 766; v. *supra*, pag. 75 nota 266.

[271] Così il partito può essere sciolto qualora: a) leda "sistematicamente le libertà e i diritti fondamentali, promuovendo, giustificando o discolpando gli attentati contro la vita o l'integrità delle persone, o l'esclusione o la persecuzione di alcune di esse per la loro ideologia, religione o fede, nazionalità, razza, sesso o tendenza sessuale" (art. 9.2.*a*); b) fomenti, favoreggi o legittimi "la violenza come metodo per conseguire obiettivi politici o per far venire meno le condizioni necessarie per l'esercizio della democrazia, del pluralismo e delle libertà politiche" (art. 9.2.*b*); c) completi o appoggi "politicamente l'azione di organizzazioni terroristiche" che si propongono "di sovvertire l'ordine costituzionale o alterare gravemente la pace pubblica, cercando di sottomettere ad un clima d'intimidazione i pubblici poteri, determinate persone o gruppi sociali o l'intera popolazione, o contribuendo a moltiplicare gli effetti della violenza terroristica, della paura e dell'intimidazione da essa generata" (art. 9.2.*c*). Tali ipotesi si realizzano quando il partito reiteri o cumuli una delle seguenti "conductas" previste dall'art. 9.3, il quale quindi specifica il comma precedente (v. STC 48/2003, f.j. 10.°): a) dia "appoggio politico espresso o tacito al terrorismo, legittimando le azioni terroristiche per il raggiungimento di obiettivi politici al di fuori dell'ambito pacifico e democratico, o scusando e minimizzando il suo significato e la violazione dei diritti fondamentali che esso comporta" (art. 9.3.*a*); b) accompagni "le azioni di violenza con programmi e comportamenti che fomentino una cultu-

d'ipotesi diverse, estremamente circostanziate, chiaramente modellate sulla base della linea politica di *Batasuna*[272], tutte però indicative della disponibilità del partito a giustificare ed appoggiare la violenza ed il terrorismo.

Lo scioglimento del partito che viola in forma reiterata e grave i principi democratici (art. 10.2.*c*) è stato però, come accennato, ritenuto

---

ra di dibattito e di confronto civile legata all'attività dei terroristi, o che mirino ad intimidire, far desistere, neutralizzare o isolare socialmente coloro che vi si oppongono, facendoli vivere quotidianamente in un ambiente di costrizione, paura, esclusione o privazione delle libertà fondamentali e, in particolare, della libertà di opinione e di partecipazione agli affari pubblici in modo libero e democratico" (art. 9.3.*b*); c) includa "sistematicamente nei suoi organi direttivi o nelle sue liste elettorali persone condannate per reati di terrorismo che non hanno ripudiato pubblicamente i fini ed i mezzi terroristici", o mantenga "un ampio numero di affiliati che militino contemporaneamente in organizzazioni o entità collegate ad un gruppo terrorista o violento, salvo che abbiano adottato misure disciplinari contro costoro finalizzate alla loro espulsione" (art. 9.3.*c*); d) utilizzi "come strumento di attività del partito, insieme o in sostituzione dei propri, simboli, messaggi o elementi che rappresentino o s'identifichino con il terrorismo o la violenza e con i comportamenti associati al medesimo" (art. 9.3.d); e) permetta ai terroristi o a coloro che collaborano con loro di avvalersi dei diritti e delle prerogative che l'ordinamento, e segnatamente la legislazione elettorale, attribuiscono ai partiti politici (art. 9.3.*e*); f) collabori "abitualmente con entità o gruppi che agiscano sistematicamente d'accordo con una organizzazione terrorista o violenta, o che ricorrano o appoggino il terrorismo o i terroristi (art. 9.3.*f*); g) appoggi dalle istituzioni governative le sopradette entità "con misure amministrative, economiche o di qualunque altra natura" (art. 9.3.*g*); h) promuova, dia copertura o partecipi "ad attività che abbiano per obiettivo ricompensare, omaggiare o rimarcare le azioni terroriste o violente, o coloro che le commettono o vi collaborano (art. 9.3.*h*); i) offra "copertura ad azioni di disordine, intimidazione o coazione sociale collegate al terrorismo o alla violenza (art. 9.3.*i*). Per valutare la sussistenza di tali attività e, in particolare, la loro continuità o reiterazione nell'arco di vita di un partito, si prendono in considerazione: "le risoluzioni, i documenti ed i comunicati del partito, dei suoi organi e gruppi parlamentari e municipali; lo svolgimento dei suoi atti pubblici e le riunioni cittadine; le manifestazioni, i comportamenti e le dichiarazioni pubbliche dei suoi dirigenti e dei membri dei suoi gruppi parlamentari e municipali; le proposte formulate nelle istituzioni o al loro margine, così come le attività significativamente ripetute dei suoi affiliati o candidati" (art. 9.4.), le quali vengono, quindi, ricondotte al partito fintantoché esso non decida di espellerli *ex* art. 9.3.*c)* (non ci pare, pertanto, condivisibile il rilievo di SABATELLI circa la mancata distinzione tra comportamenti individuali e posizione del partito). Tutto ciò, anche se il partito abbia mutato denominazione (art. 9.4) o si sia costituito, immediatamente prima o dopo l'entrata in vigore della LOPP, per proseguire o subentrare all'attività di un altro così da evitare l'applicazione contro di esso della stessa LOPP (*disposición transitoria única*, comma II). Infine, si tengono in considerazione anche le sanzioni amministrative imposte al partito o ai suoi membri e le condanne penali riguardanti i suoi dirigenti, candidati, incaricati eletti o affiliati, per i reati previsti dai Titoli XXI ("Delitti contro la Costituzione"), XXII ("Delitti contro l'ordine pubblico"), XXIII ("Delitti di tradimento e contro la pace o l'indipendenza dello Stato e relativi alla difesa nazionale") e XXIV ("delitti contro la comunità internazionale") del *Código penal*, salvo che abbiano adottato misure disciplinari contro costoro finalizzate alla loro espulsione (art. 9.4, secondo *alinea*).

[272] Per un'analisi dettagliata v. VIRGALA FORURIA [2004b], 23 ss.

illegittimo perché si porrebbe al di fuori delle sole due cause – commissione di reati (art. 22.2 CE; art. 10.2.*a* LOPP); attività non democratica (art. 6 CE; art. 10.2.*b* LOPP) – a tal fine costituzionalmente previste[273].

Tale normativa, quindi, consentirebbe all'autorità giurisdizionale di svolgere un penetrante controllo sull'attività e, tramite questo, sulla democraticità dei fini del partito, ledendone la libertà politica sancita dall'art. 6 CE L'aver compreso, tra le cause di scioglimento di un partito, la giustificazione di attentati contro la vita o l'integrità delle persone (art. 9.2.*a*), la legittimazione della violenza (art. 9.2.*b*), l'appoggio "tacito" al terrorismo (art. 9.3.*a*), l'ispirarsi a "programmi" che fomentino la cultura della lotta armata (art. 9.3.*b*), consentirebbe infatti di esercitare un controllo non sull'attività ma sull'ideologia del partito[274].

L'impossibilità di perseguire tramite i partiti obiettivi contrari al disegno costituzionale avrebbe, pertanto, trasformato la Spagna in una "democrazia protetta".

Tale giudizio finisce, però, per confondere due piani – il metodo di azione politica ed i fini che tramite esso si vogliono raggiungere – che nella legge sono nettamente distinti. Il legislatore, infatti, distingue nettamente "aquellas organizaciones que defienden y promueven sus ideas y programas, cualesquiera que éstas sean, incluso aquellas que pretenden revisar el propio marco institucional, con un respeto escrupuloso de los métodos y principios democráticos, de aquellas otras que sustentan su acción política en la connivencia con la violencia, el terror, la discriminación, la exclusión y la violación de los derechos y de las libertades"[275].

La legge, quindi, vuole colpire i partiti che, pur non ricadendo nelle ipotesi d'illiceità penale previste dall'art. 515 *Código penal*, giustificano il terrorismo e la violenza come metodo d'azione politica[276]. La contrarietà ai principi democratici, ancora una volta, non sta nei fini ma nel metodo con cui essi sono perseguiti dal partito, tant'è che a tale scopo essa prende in considerazione i comportamenti ("conductas") tenuti dal partito e non la sua ideologia politica[277]. Ai fini dell'identificazione delle fattispecie previ-

---

[273] Cfr. GRATTERI, 1721 s., per cui tali ipotesi permettono un controllo ideologico sul partito; PÉREZ ROYO [2002a].

[274] Cfr. VIRGALA FORURIA [2004a], 8 s. e 11; VIRGALA FORURIA [2004b], 27 ss..; CECCANTI [2003].

[275] Exposición de motivos della LOPP, punto I.

[276] Cfr. DE ESTEBAN [2002], che auspicava lo scioglimento di *Batasuna* perché in contrasto con le due condizioni sancite dall'art. 6 CE: la democraticità della sua struttura e del suo funzionamento e il rispetto, nella sua attività, della Costituzione e della legge.

[277] Contro la tesi della trasformazione della Spagna in una democrazia protetta v. NICOTRA [2002b], secondo cui la LOPP, censurando non l'ideologia ma l'operato del par-

ste dall'art. 9 LOPP "lo determinante no es el fin, sino, precisamente, la conducta contraria a las reglas del juego democrático"[278]. Non è vietato perseguire in modo democratico fini antidemocratici, ma in modo antidemocratico qualunque fine, anche se democratico. Anzi, l'assenza di limiti al potere di revisione costituzionale rende legittimo qualunque fine politico perseguito, come ad esempio l'indipendenza territoriale o la trasformazione della forma di Stato. Il che spiega, per venire all'attualità politica, perché fuori legge sia stato dichiarato *Batasuna*, e non il *Partido Nacionalista Vasco* che condivide i medesimi obiettivi d'indipendenza politica del territorio basco[279]. Ovvero perché sia pienamente legittimo un partito, come *Esquerra Republicana de Cataluña* che si propone l'istaurazione di un regime repubblicano. Il confine tra controllo sull'attività e controllo sull'ideologia non pare, quindi, così sottile come si crede[280].

È sulla base di tali argomenti che il *Tribunal Constitucional*, ritornando su quanto affermato nella STC 136/1999[281], nella citata sentenza n.

---

tito, non solo non viola ma anzi attua l'art. 6 CE laddove prevede che la struttura interna ed il funzionamento dei partiti devono essere democratici; v. anche Blanco Valdés [2002], 767 ss., che giudica la LOPP pienamente compatibile con l'ordinamento costituzionale.

[278] STC 48/2003, f.j. 14.°. Difatti "en ningún momento se hace referencia a programas o ideologías sino a actividades de colaboración o apoyo al terrorismo o la violencia. En consecuencia, no se abre ningún resquicio a la que se ha llamado "democracia militante" y no hay, por consiguiente, vulneración alguna de las libertades ideológica, de participación, de expresión o de información" (f.j. 10.°).

[279] Cfr. Presno Linera [2002a], favorevole all'indizione di un referendum nazionale sull'indipendenza del territorio basco.

[280] *Contra* Gratteri, 1722.

[281] In tale sentenza i giudici costituzionali, chiamati a pronunciarsi sul ricorso *de amparo* presentato dai dirigenti di *Herri Batasuna* (HB) contro la loro condanna per associazione a banda armata (v. *supra*, pag. 74 nota 259), avevano cercato di dare una interpretazione costituzionalmente compatibile della scarna normativa penale, affermando che "queda fuera del ámbito constitucionalmente protegido por los derechos del art. 23 CE la difusión de programas o mensajes que por su contenido, debidamente contextualizado, resulten amenazantes o intimidatorios, especialmente cuando esos efectos se producen durante los procesos electorales como consecuencia de la difusión de mensajes que pretenden decantar el sentido del voto hacia las opciones mantenidas por quienes los transmiten por temor a sufrir daños o perjuicios (f.j.° 14)". Nello specifico "no puede negarse la posibilidad de que existan mensajes que, aun sin hallarse incursos en alguno de los tipos penales de amenazas o coacciones, puedan considerarse intimidatorios, porque anuden, explícita o implícitamente, pero de modo creíble, la producción de algún mal grave o la realización o no realización de determinada conducta por parte del destinatario. Este tipo de mensajes no queda amparado por las libertades de expresión o de información" (f.j.° 16 poi richiamato nella STC 48/2003 per giustificare l'art. 9.3.*d* che punisce i partiti che utilizzino "simboli, messaggi o elementi che rappresentino o s'identifichino con il terrorismo o la violenza e con i comportamenti associati al medesimo"). Nel contempo i giudici costituzio-

48/2003[282] – che può ben essere considerata una interpretativa di rigetto – ha respinto le eccezioni d'incostituzionalità sollevate contro la LOPP, perché, come espressamente chiarito al punto IV delle sue motivazioni, essa distingue tra le idee o i fini proclamati da un partito, da un lato, e le sue attività, dall'altro[283]. Pertanto, gli unici fini espressamente vietati rimangono quelli considerati illeciti dalla legge penale. Al di fuori di questi, la legge considera qualunque progetto o obiettivo compatibile con la Costituzione "siempre y cuando no se defienda mediante una actividad que vulnere los principios democráticos o los derechos fundamentales de los ciudadanos". In tale prospettiva, le espressioni utilizzate dal legislatore ("principios democraticos", "regimen de libertad", "orden constitucional") non possono trasformarsi in parametri autonomi della costituzionalità di un partito, ma devono essere interpretate in modo sistematico, in riferimento, cioè, non ai fini ma all'attività del partito e, soprattutto, alla luce del loro significato costituzionale, in un contesto in cui qualunque finalità politica è egualmente tutelata[284].

Di natura squisitamente politica, e, pertanto, non esaminabile in questa sede, è il problema se la scelta di mettere fuori legge un partito sia da considerare l'estremo rimedio a cui lo Stato può e deve ricorrere per difendere se stesso ed i suoi principi fondamentali, oppure, al contrario, rischi di aggravare i conflitti socio-politici in atto[285], spingendo nell'illegalità una parte di cittadini

---

nali avevano però riconosciuto che "una reacción penal excesiva frente a este ejercicio ilícito de esas actividades puede producir efectos disuasorios o de desaliento sobre el ejercicio legítimo de los referidos derechos ya que sus titulares, sobre todo si los límites penales están imprecisamente establecidos, pueden no ejercerlos libremente ante el temor de que cualquier extralimitación sea severamente sancionada" (f.j.° 20).

[282] Per un primo commento a tale sentenza v. BURATTI, 875 ss. che, da un lato, ne giudica apprezzabile l'interpretazione restrittiva delle ipotesi di scioglimento previste dalla LOPP*,* mentre, dall'altro, ne critica la dissociazione di disciplina tra partito ed associazione attraverso l'introduzione di un'ipotesi di "illecito costituzionale", ulteriore e diversa rispetto alle fattispecie penali in cui la cultura giuridica ha individuato il punto di bilanciamento tra dovere di fedeltà costituzionale e tutela delle libertà fondamentali.

[283] In tal senso tale sentenza coincide con quelle con cui la Corte europea dei diritti dell'uomo di Strasburgo sia in primo grado (31 luglio 2001) che in appello (13 febbraio 2003) aveva ritenuto non contrario all'art. 11 CED.U. lo scioglimento e la messa fuori legge da parte del governo turco del *Refah Partisi*, in quanto il suo carattere antidemocratico era stato ricavato non dall'ideologia o dal programmama dalla sua attività (in *www.echr.coe.int*); v. NICOTRA [2002a]; CECCANTI [2002c]; RANDAZZO [2002]; RANDAZZO [2004].

[284] Cfr. STC 48/2003, cit., f.j. 7.°.

[285] "In determinate situazioni, l'eliminazione di alcune forze dalla competizione politica" può raggiungere "l'opposto risultato di esasperare i contrasti, e ciò non solo per la tendenza dei partiti soppressi a trovare nell'intensificato impiego della violenza un

anziché cercare d'integrarli nella dialettica democratica. Nel caso dello scioglimento di *Batasuna*, ad esempio, diversi commentatori politici hanno messo in evidenza il pericolo che tale misura possa paradossalmente finire per accrescere la spirale terrorista e, con essa, le spinte indipendentiste[286].

10. La procedura d'illegalità e di scioglimento del partito

Nei casi previsti dalle lettere *b)* (antidemocraticità della struttura e del funzionamento interno del partito) e *c)* (antidemocraticità del metodo di lotta politica) dell'art. 10.2 LOPP, la messa al bando ed il conseguente scioglimento del partito possono essere richiesti dal *Ministerio Fiscal* e dal Governo. *Congreso* o *Senado* possono rivolgere in tal senso apposita richiesta al Governo[287], il quale deve accoglierla, previa delibera del Consiglio dei ministri, quando basata sulle cause previste dall'art. 9 LOPP (art. 11.1 LOPP)[288]

---

compenso all'azione legale loro inibita, ma altresì per il prevedibile rafforzamento delle posizioni di rigida conservazione del vecchio assetto da parte delle classi ad esso interessate" (Mortati [1950], 27 ed anche in Id., 1972, 50); Tsatsos, 485, notava che il potere di proibire un partito viene nella prassi usato con cautela perché non ritenuto il mezzo più efficace per affrontare i conflitti sociali. Riportando il giudizio di alcuni politologi Ceccanti [2003], nota come l'illegalizzazione di *Batasuna* ha portato gli elettori indipendentisti a votare per il PNV, contribuendo in tal modo a radicalizzarne le posizioni.

[286] Si veda in tal senso l'aspro scontro tra i vescovi cattolici della regione basca da un lato, i quali nella lettera pastorale "Preparare la pace" hanno tra l'altro sottolineato come il dialogo fra i diversi partiti sia un'alternativa migliore (v. *El Pais*, 31 maggio 2002), ed il Presidente del Governo Aznar dall'altro, che ha definito tale presa di posizione una "perversione morale ed intellettuale". Più in generale, in Spagna si è molto discusso sull'opportunità politica di tale scelta: v. Sánchez-Cuenca. Anche nel nostro paese tale legge ha suscitato opposti commenti, soprattutto nella sinistra: v. Mimmi; Savater; Karol; Romano.

[287] Sabatelli, riprendendo un argomento sollevato dagli oppositori alla legge, ritiene l'art. 11.1 LOPP incostituzionale perché attribuisce alle *Cortes* una nuova competenza senza procedere alla revisione dell'art. 66 CE. I giudici costituzionali hanno ritenuto, invece, tale competenza conforme al sistema parlamentare in cui le Camere, per definizione, godono di una posizione di supremazia nei confronti del governo che fanno valere attraverso i poteri d'iniziativa e di controllo (STC 48/2003, cit., f.j. 17.°). Al momento (settembre 2004) la *Mesa* del *Congreso* e quella del *Senado* non hanno ancora approvato le norme procedurali per esaminare ed approvare stale richiesta al Governo, così come previsto dall'art. 11.2 LOPP.

[288] Tale soluzione è stata preferita a quella iniziale che conferiva a cinquanta parlamentari la facoltà di richiedere direttamente alla *Sala especial* lo scioglimento di un partito, senza l'intermediazione del Governo. Ciò per evitare possibili strumentalizzazioni da parte sia dei due maggiori partiti, sia di una minoranza, seppur significativa (v. art. 11.1

verificatesi dopo l'entrata in vigore della legge[289]. Rispetto alla normativa tedesca, quella spagnola prevede dunque che l'iniziativa, oltreché da organi, come il Governo o le Camere, che se ne assumono la responsabilità politica, possa anche provenire dal *Ministerio Fiscal* in conformità alla natura giurisdizionale del procedimento.

Competente in materia non è più il giudice civile ma, come visto, la *Sala especial del Tribunal Supremo*, prevista dall'art. 61 della *Ley Orgánica 6/1985 de 1 de julio del Poder Judicial* (LOPJ) (art. 11.2 LOPP). Sono state invece scartate le proposte che attribuivano tale competenza alla *Sala Segunda de lo Penal* del *Tribunal Supremo*, alla *Sala Penal* della *Audiencia Nacional* (che rappresenta il *plenum* della Corte suprema) o al *Tribunal Constitucional*[290], in quest'ultimo caso non solo perché, in base all'art. 53.2 CE, spetta ai tribunali ordinari giudicare sulla violazione delle libertà e dei diritti fondamentali, salvo il *recurso de amparo* per l'appunto al *Tribunal Constitucional*[291], ma anche, secondo noi, per rimarcare la differente natura del controllo svolto rispetto a quello cui è chiamato il Tribunale costituzionale federale tedesco. Ragioni queste, del resto, che avevano indotto il costituente spagnolo a non attribuire al *Tribunal Constitucional* la competenza sulla legalità dei partiti politici[292].

Qualora, invece, un partito ricada nelle ipotesi di associazioni illecite previste dal codice penale, competente a deciderne lo scioglimento rimane il giudice penale (art. 10.2.*a* e 10.4 LOPP) I due procedimenti non sono alternativi[293] per cui, nei fatti, quello penale si svolge parallelamente a quello dinanzi alla *Sala especial del Tribunal supremo* (art. 10.6 LOPP)[294].

---

del *Proyecto de* LOPP, in BOCG, VII legislatura, serie A, n. 93-1, 24 aprile 2002; la discussione svoltasi al *Congreso* nella seduta del 14 maggio 2002).

[289] Contrariamente alla sua formulazione iniziale, la seconda disposizione finale della LOPP prevede ora che la legge non ha effetti retroattivi. Sono state così accolte le obiezioni basate sui principi di legalità e di non retroattività sanciti dall'art. 9.3 CE (v. DE ESTEBAN [2002]).

[290] A favore v. RUBIO LLORENTE [2002a], [2002b], [2002c], per cui un giudizio sulla illegalità dei partiti ha necessariamente natura costituzionale.

[291] Cfr. SABATELLI, che riconosce la legittimità di tale soluzione rispetto a quella, da lui preferita, dell'attribuzione di tale competenza al *Tribunal Constitucional*.

[292] V. *supra*, pag. 72 nota 246.

[293] Nel suo ricorso contro la LOPP, il governo basco ha invocato, tra l'altro, la violazione materiale e processuale del principio *ne bis in idem* a causa del conflitto di competenza tra giudice penale e *Sala especial del Tribunal supremo*. Tale eccezione, giudicata pretestuosa da RUBIO LLORENTE [2002c], (v. anche la cronaca di MARTÍNEZ, 18), è stata respinta dal *Tribunal Constitucional* in considerazione della diversa natura – penale e costituzionale – delle fattispecie di competenza dei due giudici (cfr. STC 48/2003, f.j. 9.°).

[294] Appena entrata in vigore la LOPP, contro *Herri Batasuna*, *Euskal Herritarrok* e *Batasuna* sono stati avviati, infatti, due procedimenti paralleli. Il primo da parte della V

Il partito incriminato citato deve essere informato dei capi d'imputazione a proprio carico (art. 11.3 LOPP) così da potersi efficacemente difendere nel dibattimento (art. 11.6).

Nel caso in cui il Tribunale consideri la richiesta manifestamente infondata o formalmente irregolare dichiara il procedimento inammissibile (art. 11.3). Nel caso in cui, invece, la reputi fondata, può sospendere cautelativamente il partito a tutela dell'interesse generale (art. 11.8).

---

sezione istruttoria dell'*Audiencia Nacional* che, a seguito di un'indagine avviata nel 2000, con ordinanza del 26 agosto 2002 (*Auto* n. 78600/2001; giudice Baltasar Garzón), confermata in sede di ricorso il successivo 6 settembre, ha disposto, ai sensi dell'art. 520 *Código penal*, la sospensione dei partiti *Herri Batasuna*, *Euskal Herritarrok* e *Batasuna*, perché considerati associazioni illecite di stampo terrorista (art. 515.2 *Código penal*), nonché l'adozione, ai sensi dell'art. 129 *Código penal*, di provvedimenti cautelari contro di essi ed i loro componenti (art. 516.2 *Código penal*), tra i quali: la chiusura per tre anni (prorogabili a cinque) delle sedi e, comunque, dei locali di cui, direttamente o indirettamente tali formazioni politiche potevano disporre; la sospensione per pari periodo di ogni attività pubblica, privata o istituzionale e di ogni forma di finanziamento; il sequestro dei beni e dei conti bancari a loro intestati; la chiusura dei siti internet di tali partiti; il divieto di ogni forma – personale, pubblica o privata – di manifestazione in forma associativa (in violazione del diritto di manifestazione del pensiero e di riunione (rispettivamente artt 20 e 21 CE) secondo GOMEZ DE LIAÑO; v. anche PÉREZ ROYO [2002b] e [2002c], che ha duramente criticato tale provvedimento perché fondato su reati commessi da semplici militanti e non dai dirigenti, ai quali soli spetta per statuto il compito di decidere ed esprimere la volontà politica del partito. Il secondo procedimento, invece, è stato avviato sulla base di quanto previsto dall'art. 10.2.*c* LOPP Il Servizio Giuridico del Ministero della Giustizia aveva, infatti, inviato a tutti i partiti il parere dell'Avvocatura dello Stato, che aveva raccolto dal 29 giugno 2002, data di entrata in vigore della LOPP, ben ventitré elementi di prova contro *Batasuna*, tra cui la mancata condanna del primo attentato terroristico compiuto da allora dall'E.T.A. (esplosione della caserma della *Guardia civil* di Santa Pola il 4 agosto 2002) Sulla base di tali elementi, il 26 agosto 2002 (BLANCO VALDÉS [2002], 749 s., giudica curiosa e non causale la coincidenza di data con l'ordinanza del giudice Garzón) il *Congreso* ha approvato con 295 voti a favore (PP, PSOE, CC, *P.And.*), 10 contrari (PNV, *E.A.*, *I.C.-V.*, ERC) e 29 astenuti (CiU, *I.C.*, *B.N.C.* e *Chunta Aragonesista*) una mozione, presentata dai capogruppo del PP e del PSOE, che impegnava il Governo a presentare al *Tribunal Supremo* la richiesta di scioglimento di *Batasuna*, accusato di essere il braccio politico dell'E.T.A., di giustificarne la violenza terroristica e di mettere a disposizione la sua organizzazione e le sue sedi come deposito di armi e luogo di progettazione di attentati terroristici. Sulla base di tale mozione e di quanto deciso il 30 agosto dal Consiglio dei ministri, il 2 settembre il Governo, tramite l'Avvocatura dello Stato, ha presentato alla *Sala Especial* la richiesta di illegittimità e di scioglimento di *Batasuna, Herri Batasuna* ed *Euskal Herritarrok*. Analoga istanza è stata depositata in pari data dal *Ministerio Fiscal*. Con sentenza del 27 marzo 2003, la *Sala Especial del Tribunal Supremo* ha dichiarato illegali *Batasuna, Herri Batasuna e Euskal Herritarrok* (v. *infra*, pag. 278 capitolo IV, nota 371) Per un suo primo commento v. VIRGALA FORURIA [2004a].

La sentenza definitiva della *Sala especial* con cui è accolta o respinta la domanda di scioglimento del partito non è appellabile, tranne che, eventualmente, per *recurso de amparo* dinanzi al *Tribunal Constitucional*. Solo in presenza di nuovi elementi probatori, si può ripresentare l'istanza prima respinta contro uno stesso partito (art. 11.7)[295].

Se dichiarato illegale e, di conseguenza, sciolto, il partito deve immediatamente cessare da qualunque attività (art. 12.1.*a*); non può ricostituirsi per partecipare alle elezioni, neanche sotto altro nome (artt. 12.1.b)[296] o sotto forma di raggruppamento di elettori (II disp. aggiuntiva che ha introdotto l'art. 44.4 LOREG)[297]; il suo patrimonio, infine, viene liquidato in favore di attività d'interesse sociale e umanitario (art. 12.1.*c*). Non è chiaro, invece, se il partito sciolto possa continuare la sua attività come associazione[298].

---

[295] BURATTI, 879, critica la mancata previsione di un grado di appello da parte dell'art. 11.7 LOPP e, di conseguenza, la mancata censura di tale disposizione da parte del *Tribunal Constitucional* nella STC 48/2003. Per BASTIDA FREIJEDO [2002], invece, la *Sala especial* potrebbe tornare a pronunciarsi anche in caso di ricostituzione di un partito in precedenza sciolto.

[296] V. *supra*, pag. 65 nota 224; *infra*, pag. 284 nota 390.

[297] Il problema della costituzionalità dell'art. 44.4 LOREG, laddove limita il diritto d'elettorato passivo degli iscritti al partito dichiarato illegale, è stato affrontato dal *Tribunal Constitucional* nella STC 85/2003 dell'8 maggio. In tale sentenza interpretativa di rigetto i giudici hanno precisato che tra due entità diverse, quali sono partito e raggruppamento elettorale (f.j.° 24, su cui v. *infra*, pag. 99, capitolo II, nota 62), la continuità temporale stabilita dalla legge ai fini del divieto d'elettorato passivo è costituzionalmente conforme solo se il raggruppamento permane dopo le elezioni (f.j.° 25) o se risulta composto in misura prevalente o comunque controllato dagli esponenti del partito disciolto. Pertanto lede il diritto di voto la sospensione del raggruppamento in cui figura un solo candidato già membro del partito illegale (f.j.° 29). Su tale sentenza v. PÉREZ-MONEO AGAPITO, 347 ss., che evidenzia il differente approccio al problema tra i due giudici: quantitativo quello del *Tribunal Supremo*; qualitativo quello del *Tribunal Constitucional* (350); v. anche PRESNO LINERA [2004c] che, riprendendo le argomentazioni del giudice costituzionale dissenziente Casas Baamonde, ritiene sommario e limitativo e, pertanto, incostituzionale, il procedimento previsto dall'art. 49.5 LOREG per ricorrere contro la proclamazione o l'esclusione di candidature presentate dai raggruppamenti elettori *ex* art. 44.4 LOREG. Il problema si è ripresentato in occasione delle elezioni europee del 13 giugno 2004. In quest'occasione il *Tribunal Constitucional* (STC 99/2004 del 27 maggio) ha dichiarato inammissibile il ricorso *de amparo* presentato dal gruppo di elettori *Herritarren Zerrenda* contro la sentenza con cui il *Tribunal Supremo* ha confermato la decisione della Giunta elettorale centrale di escluderli dalle elezioni perché prosecutori dell'azione politica del disciolto partito di *Batasuna*.

[298] Contesta tale ipotesi VIRGALA FORURIA [2004b], 35 s., perché il partito ha natura giuridicamente diversa dalle associazioni. In ogni caso, però, i membri del partito disciolto potrebbero costituirsi *ex novo* in associazione.

Capitolo II
La rappresentanza politica nel sistema elettorale spagnolo

1. Il sistema elettorale del *Congreso*

L'essenziale opera d'intermediazione che i partiti svolgono, quali strumenti fondamentali di partecipazione politica, trova conferma nell'analisi del sistema elettorale spagnolo[1], cioè di quelle regole che influenzando l'assetto del sistema politico ed il funzionamento della forma di governo[2], fanno parte dell'ordinamento costituzionale di ciascun paese.

Da tale analisi, infatti, si evince che il rapporto tra elettori ed eletti non è diretto, come sembrerebbe da una lettura isolata degli articoli 68.2, 69.2 e 140 CE – i quali sanciscono l'elezione a suffragio universale, libero, diretto, eguale e segreto rispettivamente di deputati, senatori e consiglieri comunali – ma s'instaura e si svolge attraverso i partiti.

Tale dato emerge, innanzi tutto, dalla scelta del costituente spagnolo di costituzionalizzare per la prima volta le regole fondamentali del sistema elettorale allora vigente[3], prima fra tutte la formula proporzionale basata

---

[1] Sul sistema elettorale spagnolo., oltre agli autori citati in seguito, v. anche: Linz, 363 ss., con un'analisi, ormai datata, dell'assetto politico spagnolo dopo le prime elezioni del 1977; Espín, 54 ss.; Montero, Llera, Torcal, 7 ss.; Alvarez Conde [1983], 111 ss.; Cazorla Prieto; Fernandez Segado [1986]; Capo [1988]; Caciagli [1990], 353 ss.; Torres del Moral [1991], 101 ss., con particolare riferimento all'analisi dei risultati elettorali dal 1977 al 1990; González Hernández; García Soriano; Pau i Vall [1999]. Per una rassegna completa della normativa elettorale v. Alcubilla; Cidoncha Martín, Fernández Esteban; Giuliani, 217 ss.

[2] Cfr. Fusaro, 225 ss.

[3] Come si legge nel *Preámbulo* (I, settimo cpv.) della *Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General* (LOREG), il "texto constitucional acogió los elementos esenciales del sistema electoral contenidos en el *Real Decreto-ley*" del 18 marzo

Curreri Salvatore, *Partiti e gruppi parlamentari*, ISBN 88-8453-283-3

su circoscrizioni provinciali, al fine di costruire un sistema politico ad un tempo rappresentativo e stabile. Da un lato, l'opzione per il proporzionale, anziché per il maggioritario, si spiega con l'esigenza di permettere il consolidamento degli allora nascenti partiti politici di massa rispetto ai precedenti *leader* indipendenti, spesso compromessi con il regime franchista. Dall'altro lato, optando per circoscrizioni di dimensioni ridotte, come quelle provinciali, e limitando le possibilità di scelta dell'elettore, si sono introdotte nel sistema proporzionale correzioni tali da produrre, di fatto, effetti maggioritari. In tal modo, si è voluto favorire i partiti maggiori e creare, loro tramite, una nuova classe dirigente, a scapito dei numerosi gruppuscoli che minacciavano di rendere ingovernabile la futura democrazia spagnola.

Tali scelte trovano conferma, in primo luogo, nell'articolo 68.3 CE, secondo cui i deputati del *Congreso* sono eletti "en [e non *por*] cada circunscripción atendiendo a criterios de representación proporcional". A differenza della nostra Costituzione[4], quella spagnola si occupa espressamente della formula elettorale, in modo peraltro non privo di ambiguità. Essa, infatti, se da un lato fa riferimento ai criteri di rappresentanza proporzionale, dall'altro prevede una serie di condizioni che, attenuando sensibilmente gli effetti di tali criteri, non favoriscono l'accesso al *Congreso* del maggior numero di forze politiche così da garantirne la massima rappresentatività.

In primo luogo l'articolo 68.3 CE prevede, in modo sfumato, che le elezioni debbano svolgersi in ogni circoscrizione facendo riferimento (*atendiendo*) a *criterios de representación proporcional*, senza meglio precisarli[5].

1977, n. 20, a sua volta basato sulla *Ley para la Reforma Política*. V., ad esempio, la scelta di confermare le province come circoscrizioni elettorali, su cui v. *infra*, pag. 89 nota 19.

[4] A diversa conclusione perviene, com'è noto, quella dottrina minoritaria per cui il principio di eguaglianza del voto, posto dagli artt. 3 e 48.2 Cost., richiede l'attribuzione a ciascun cittadino non solo di un unico voto (uguaglianza come condizione di partenza), ma anche del diritto di concorrere tramite esso alla ripartizione dei seggi (uguaglianza come condizione di arrivo), per cui l'unica formula elettorale costituzionalmente legittima sarebbe quella proporzionale. Pertanto, il voto dovrebbe avere uguale valore, sia quando lo si deve dare, sia quando lo si è dato. Cfr. LAVAGNA [1952], in particolare la sintesi di pag. 61 s.; LUCIANI, 35 ss.; G.U. RESCIGNO [1994], 179 s., per cui i sistemi elettorali che determinano un forte astensionismo e mutilano la rappresentanza violerebbero la lettera e lo spirito dell'art. 49 Cost.; SILVESTRI, 270 s., secondo cui il principio di proporzionalità sancito dagli articoli 72.3 e 82.2 Cost. andrebbe esteso a tutti i procedimenti di formazione e di decisione degli organi politici. La maggior parte della dottrina, invece, riferisce il principio di uguaglianza non al risultato del voto ma al suo diritto, stante che "in arrivo i voti non sono mai eguali" (v., per tutti, SARTORI, 184).

[5] Si noti che la formula impiegata dal costituente spagnolo ("tenendo conto dei criteri di rappresentanza proporzionale") differisce da quella ("in conformità ai principi della rappresentanza proporzionale") presente nell'art. 22 della Costituzione di Weimar,

Ben più impegnativo è, al confronto, l'articolo 152.1 CE per cui le assemblee legislative delle Comunità autonome devono essere elette secondo un sistema di rappresentanza proporzionale (*con arreglo a un sistema* – e non *atendiendo a criterios – de representación proporcional*)[6].

In secondo luogo, il principio di proporzionalità sancito dal terzo comma dell'art. 68 è limitato dal precedente secondo comma per cui "la circunscripcion electoral es la provincia", senza quindi alcun recupero dei resti al di fuori di essa. È noto, infatti, che un sistema proporzionale tanto più può dispiegare pienamente i suoi effetti, quanto più ampie – e, quindi, meno numerose – sono le circoscrizioni elettorali e più elevato[7] è il numero dei parlamentari da eleggere.

In Spagna, al contrario, basso (da trecento a quattrocento) è il numero dei deputati che, in base all'art. 68.1 CE, compongono il *Congreso*[8]; numero

---

ben più vincolante per il legislatore elettorale e come tale causa non ultima del carattere assembleare assunto da quella forma di governo.

[6] Il problema se la materia elettorale sia di competenza esclusiva delle Comunità autonome, rientrando nell'organizzazione delle istituzioni di autogoverno (art. 148.1.1 CE) o dello Stato, quale parte del "regime elettorale generale" da disciplinare mediante legge organica (art. 81.1 CE), è stato risolto dal *Tribunal constitucional* nel senso che alla legge statale compete la disciplina generale degli elementi comuni ad ogni procedimento elettorale. Essa, pertanto, deve contenerne "el núcleo central", cioè la normativa su "quiénes pueden elegir, a quiénes se puede elegir e bajo qué condiciones, para qué espacio de tempo y bajo qué criterios organizativos desde el punto de vista procedimental y territorial" (STC 72/1984 del 14 giugno, in *Jur. Const.*, 214 ss., f.j. 4.°, 234). Tali criteri devono essere validi per tutte le istituzioni rappresentative dello Stato, sia centrali che periferiche (v. STC 38/1983 del 16 maggio, in *Jur. Const.*, 49 ss., f.j. 3.°, 58). Tale impostazione è stata poi fatta propria dalla LOREG; v. Baras Gómez, Botella Corral, 44 ss. e 65 s.

[7] In Italia, ad esempio, la esiguità dei seggi da assegnare con il metodo proporzionale alla Camera (155 su 630, pari a meno del 25% del totale), e la loro conseguente distribuzione in ciascuna circoscrizione (da 2 ad 11 seggi, con una media per circoscrizione di circa sei seggi), provoca un limitato effetto proporzionale, cui il legislatore ha voluto porre rimedio attraverso il meccanismo dello "scorporo".

[8] L'art. 58.3 del *borrador* iniziale della Costituzione (v. *La Constitución Española de 1978*, numero monografico de *Documentación Administrativa*, n. 180, 1980, 59 ss.) non prevedeva un numero fisso di deputati, stabilendo che "el Congreso se integra por un diputado por cada 75.000 habitantes o fracción superior a 40.000 a distribuir con arreglo a la población en los términos que establezca la Ley Electoral". Tuttavia, nell'art. 59 dell'*Anteproyecto* della Costituzione (in *B.O.C.*, n. 44, 5 gennaio 1978, 669 ss.) sparì ogni riferimento al numero dei deputati, alla loro modalità d'elezione ed alla circoscrizione in cui dovevano essere eletti. Ciò provocò l'opposizione dei gruppi comunista, socialista e della minoranza catalana, i quali proposero diversi emendamenti al fine di riprendere la formulazione iniziale dell'art. 58.3. La *Ponencia*, con il voto decisivo dei rappresentanti dell'UCD e di AP, respinse però la proposta di costituzionalizzare un sistema specifico di

fissato in trecentocinquanta dal *Real Decreto Ley* 20/1977 del 18 marzo e poi dall'art. 162.1 della *Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General* (LOREG)[9]. Elevato è, invece, il numero delle province (cinquanta, di cui quarantasette peninsulari e tre insulari (*Santa Cruz de Tenerife*, *Las Palmas de Gran Canaria* e *Islas Baleares*), cui vanno aggiunte le due *enclaves* della costa africana, di *Ceuta* e *Melilla*. Inoltre, la loro modesta dimensione territoriale e, di conseguenza, la loro scarsa popolazione, fanno sì che i seggi da aggiudicare in ciascuna circoscrizione siano relativamente pochi: in ben trentatré delle cinquantadue circoscrizioni si assegnano meno di sette seggi[10] e solo due – quelle di Madrid con trentaquattro e Barcellona con trentuno – ne assegnano più di venti[11]. Il risultato è una media di 6,7 seggi per circoscrizione (ottenuta dividendo i 350 seggi per le 52 circoscrizioni), che si colloca tra le più basse d'Europa[12].

Tutto ciò, ovviamente, attenua sensibilmente l'effetto proporzionale del sistema adottato[13], favorendo le forze politiche maggiori, a livello sia nazionale sia locale, a scapito di quelle minori[14]. Si può, quindi, affermare

---

rappresentanza e di stabilire una correlazione tra numero della popolazione e numero dei seggi. Cfr. FERNANDEZ SEGADO [1986], 52 s. Sulle opposte posizioni politiche del PCE e dell'UCD – favorevole il primo, contrario il secondo – circa l'innalzamento a quattrocento del numero totale di deputati, v. ALZAGA VILLAAMIL, 464 ss.; STC 75/1985 del 21 giugno, in *Jur. Const.*, 158 ss., f.j. 5.°, 173.

[9] Tale legge organica in gran parte si è limitata a recepire, unificare e perfezionare quanto stabilito dalle molteplici disposizioni elettorali fino ad allora vigenti e, in particolare, dal *Real Decreto-ley* 20/1977 sulle elezioni delle *Cortes*, approvato in base a quanto disposto dalle disposizioni transitorie della LRP e, nonostante il suo carattere provvisorio, più volte prorogato fino alle elezioni del 1982. Nonostante la riserva di legge organica prevista dall'art. 81 CE il decreto legge non fu dichiarato viziato da incostituzionalità sopravvenuta in base al principio *tempus regit actum* essendo stato approvato prima dell'emanazione della Costituzione. Cfr. PIÑAR MAÑAS, 163 s. Il testo aggiornato della LOREG è consultabile all'indirizzo internet *www.senado.es/legis7/senadores/index.htlm*

[10] Tale soglia, secondo Rae, costituisce il numero minimo perché la rappresentanza proporzionale funzioni in modo equitativo (cit. da SATRUSTEGUI GIL DELGADO, 228).

[11] Oltre queste due, sono solo quattro le circoscrizioni in cui si assegnano più di dieci seggi: Valenzia (16), Siviglia (13) Alicante (11) e Malaga (10). La distribuzione dei restanti seggi è la seguente: quattro province hanno 9 seggi; una ne ha 8; sei ne hanno 7; quattro ne hanno 6; dieci ne hanno 5; otto ne hanno 4; nove ne hanno 3; infine un seggio ciascuno spetta a *Ceuta* e *Melilla*.

[12] In Italia, ad esempio, fino al 1992, la media era di 20,3 seggi per circoscrizione.

[13] Cfr. MONTERO, GUNTHER, 17, dove dimostrano che la distribuzione dei seggi è proporzionale solo nelle circoscrizioni dove si assegnano più di nove seggi.

[14] Per un'analisi del rapporto tra percentuale di voti e percentuali di seggi ottenuti v. BILBAO ARRESE, 316 ss., laddove si dimostra che i due maggiori partiti (PP e PSOE) hanno ottenuto percentualmente più seggi dei loro voti a scapito dei partiti minori nazio-

che la dis-proporzionalità del sistema elettorale spagnolo aumenta nella misura in cui diminuisce la dimensione della circoscrizione[15]. Tale limite è ulteriormente irrigidito dal fatto che per modificare il territorio di una provincia – operazione di per sé difficile a causa delle loro profonde radici storiche[16] – occorre una legge organica (art. 141 CE), approvata dal *Congreso* a maggioranza assoluta (art. 81.2 CE).

La scelta della provincia come circoscrizione elettorale fu fortemente sostenuta nella costituente sia dalle forze politiche conservatrici[17], sia dai rappresentanti nazionalisti baschi e catalani, per evidenti ragioni di convenienza politica[18]. Entrambi, potevano peraltro invocare a loro favore la necessaria continuità con la precedente ed ormai consolidata normativa[19]. Su tale scelta, alla fine, ripiegò anche la sinistra, per evitare il rischio

---

nali (PCE, IU, CDS, UCD), mentre invariato è il rapporto dei partiti regionali (CiU e PNV). V. anche Baras Gómez, Botella Corral, i quali, notando come sia di fatto impossibile per un terzo partito ottenere un seggio nelle numerose piccole circoscrizioni provinciali (103 s.), parlano di "un bipartitismo circoscrizionale che dà come risultato un multipartitismo limitato" (57)., mitigato dalla presenza di forti partiti regionali (109 s.).

[15] Cfr. Montero [1998], 43 s., il quale, per correggere tale dis-proporzionalità, propone l'aumento del numero dei deputati. V. anche Vallés [1998], 78 ss.

[16] Le province furono istituite con *Real Decreto* del 30 novembre 1833, ispirandosi al modello del dipartimento napoleonico. Da allora l'unica riforma è stata la divisione delle *Canarias* in due province nel 1925; v. Baras Gómez, Botella Corral, 53 nota 14.

[17] Per Caciagli [1994], fu l'élite post-franchista a spingere per le circoscrizioni provinciali, sia per ostacolare la creazione delle autonomie regionali, sia perché prevalentemente di orientamento conservatore, identificandosi con le zone più povere e meno popolate (136). Per questo motivo tale A. ritiene imprevisto l'effetto prodotto favorevole ai partiti minori d'impianto territoriale circoscritto (146).

[18] Cfr. Montero, Gunther, 15.

[19] La determinazione della provincia come circoscrizione elettorale, al pari delle città di Madrid e Barcellona e dei capoluoghi aventi almeno centomila abitanti, fu una delle modifiche introdotte dalle *Cortes* repubblicane con i decreti dell'8 maggio e del 5 giugno 1931 alla precedente legge elettorale, la c.d. *Ley Maura* (dal nome del Capo dell'Esecutivo) dell'8 agosto 1907. Ad inizio del processo di transizione politica seguito alla morte del Generale Franco (20 novembre 1975), si preferì mantenere la circoscrizione provinciale, sia per escludere il sistema delle liste nazionali, sia per garantire a ciascuna provincia, per piccola che fosse, un adeguato numero di rappresentanti. Per questo motivo il secondo comma della prima disposizione transitoria, della LRP, in attuazione del quale fu poi emanato il *Real Decreto-ley* 20/1977 in materia elettorale, conteneva una disposizione ("la circunscripción electoral será la provincia, fijándose un número mínimo inicial de diputados para cada una de ellas") quasi simile a quella definitiva contenuta nell'art. 68.2 CE Con tale disposizione, quindi, si sono costituzionalizzati i principi vigenti nella legislazione elettorale precedente; v. Baras Gómez, Botella Corral, 26 ss.; Martínez Sospedra [1985], 993 ss. Per una ricostruzione storica dei sistemi elettorali vigenti in Spagna v. Torres del Moral [1980], 47 ss.

che, scartata l'opzione per il maggioritario, si decidesse di escludere dalla Costituzione ogni riferimento alla materia elettorale[20].

La costituzionalizzazione della provincia come circoscrizione elettorale, insieme ad altri "*correttivi* alla proporzionalità, furono il prezzo che la sinistra dovette pagare in cambio della costituzionalizzazione della formula proporzionale"[21]. Pertanto, in cambio di una mera affermazione di principio (il sistema proporzionale), la sinistra accettò, di fatto, la sua compressione (la provincia come circoscrizione elettorale)[22].

In terzo luogo, infine, l'effetto proporzionale è attenuato dall'art. 68.2 CE per cui "la ley distribuirà el número total de Diputados, asignando una representación minima inicial a cada circunscripción y distribuyendo los demás [cioè 248] en proporción a la población". Riprendendo quanto stabilito dal *Real Decreto-Ley* 20/1977, il legislatore ha attribuito ad ogni circoscrizione provinciale lo stesso numero minimo di deputati (due), anziché

---

[20] Le maggiori forze politiche presenti nella costituente (v., *supra*, pag. 87 nota 8), partirono da posizioni opposte. L'AP di Manuel Fraga Iribarne si schierò per la costituzionalizzazione del maggioritario "con el fin de evitar la caida en una crónica inestabilidad política futura" (v. l'emendamento n. 736 all'art. 59.1 dell'*Anteproyecto* presentato dal deputato Ortí Bordás) o, in subordine, per non costituzionalizzare alcun sistema elettorale. Il PSOE di Felipe Gonzales ed il PCE di Santiago Carillo, nonché il PNV e la *Minoría Catalana*, si schierarono, invece, per la costituzionalizzazione del sistema proporzionale. A tale schieramento si unì, alfine, anche l'UCD di Adolfo Suárez, inizialmente incerta e propensa piuttosto, al pari di AP, a non costituzionalizzare alcuna formula elettorale. Testimoniano in modo significativo tale evoluzione i due interventi svolti a nome dell'UCD dall'on. ALZAGA VILLAAMIL e riportati nel suo *Comentario*: il primo (449 ss.) a favore della mancata costituzionalizzazione del sistema elettorale; il secondo (455 ss.) a favore invece della costituzionalizzazione dei principi del sistema proporzionale corretto. In contropartita all'avvicinamento alle posizioni socialiste e di altri gruppi, l'UCD ottenne un sistema elettorale per il *Senado* simile a quello già esistente, con la sostituzione dei senatori regi con quelli regionali. Al termine, per ragioni diverse ma convergenti, le forze politiche raggiunsero un compromesso su un sistema proporzionale corretto, mantenendo pertanto fermi i principi posti nelle *Disposiciones transitorias* della LRP (art. 63 del *Dictamen* della *Comisión de Asuntos Constitucionales*). Sul dibattito politico in seno alla costituente v. CACIAGLI [1982], 499 ss.; ID. [1994], 132 ss.; TORRES DEL MORAL [1980], 54 ss.; ID [1991], 107 s.; MARTÍNEZ SOSPEDRA [1985], 996 ss.; FERNANDEZ SEGADO [1986], 52 ss.

[21] SANTAMARÍA OSSORIO [1996], 239 (corsivo dell'A.). V. anche ALBA NAVARRO [1986], 1310.

[22] V. l'emendamento preannunziato dal deputato PECES-BARBA MARTÍNEZ nella seduta del 20 luglio 1978 della *Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas* del *Congreso*. Esso, infatti, pur stabilendo che "las elecciones al Congreso se inspirarán en criterios de representación proporcional", prevedeva l'applicazione di "dispositivos correctores para evitar fragmentaciones inconvenientes de la Cámara, a cuyo efecto se fijarán porcentajes mínimos de sufragios para acceder al Congreso" e stabiliva che "la circunscripción electoral será la provincia, fijándose un número minimo inicial de Diputados para cada una de ellas".

uno diverso in base alla minore o maggiore densità della loro popolazione, come secondo taluni avrebbe pur potuto legittimamente fare[23] (v. art. 162.2 LOREG e successive sue modifiche)[24]. In questo modo, considerata la notevole disparità demografica esistente tra le province, si sono, di fatto, sovrarappresentate le province meno popolate e le due *enclaves* e sottorappresentate quelle più popolate. Il valore iniziale del voto degli elettori residenti nelle prime è, infatti, maggiore, di quello degli elettori residenti delle seconde perché in queste ultime occorrono più voti per essere eletti. Per questo motivo si è parlato di costituzionalizzazione del “voto rinforzato per ragioni di residenza”, ritenendosi l’art. 68.2 CE “una disposizione costituzionale incostituzionale” perché in contrasto con il supremo principio democratico dell’eguaglianza del voto, ricavabile, in mancanza di un espresso riconoscimento nell’art. 68.1 CE[25], dal combinato disposto degli artt. 1.2. (sovranità popolare) e 14 CE (principio d’uguaglianza formale) CE[26].

La ragione di tale scelta, voluta dal partito di maggioranza relativa dell’UCD ed appoggiata da *Alianza Popular* (AP), va ricercata nell’iniziale[27] tradizione prevalentemente rurale e conservatrice delle province minori, cui si opponeva il carattere per lo più urbano e progressista di quelle maggiori. Inoltre, nelle intenzioni dei proponenti, il maggiore potere politico assegnato alle province minori ne avrebbe favorito lo sviluppo economico[28].

Nella Costituzione spagnola, quindi, sono presenti alcuni elementi di razionalizzazione che consentono non la mera riproduzione del pluralismo sociale (principio proporzionale) ma la sua correzione in funzione della de-

---

[23] Cfr. Pérez-Serrano Jáuregui [1996], 159. Di contrario avviso Montero [1998], 53 ss., che propone una modifica costituzionale per ridurre ad uno il numero dei seggi minimi assegnati a ciascuna circoscrizione provinciale.

[24] Tale legge è stata modificata dalle seguenti nove *Leyes Orgánicas*: 1/1987, del 2 aprile; 8/1991 del 13 marzo; 6/1992, del 2 novembre; 13/1994, del 30 marzo; 3/1995, del 23 marzo; 1/1997, del 30 maggio; 3/1998, del 15 giugno e 8/1999, del 21 aprile; 6/2002 del 27 giugno.

[25] Per l’art. 68.1 CE il *Congreso* è eletto “por sufragio universal, libre, igual, directo y secreto”. Analogamente dispone l’art. 69.2 sull’elezione del *Senado*.

[26] Cfr. Martínez Cuadrado, 36; Martínez Sospedra [1983], 164; Fernandez Segado [1986], 55 ss., il quale, al riguardo, riporta alcune sentenze del Tribunale supremo federale statunitense che censurarono l’irrazionale e diseguale distribuzione dei seggi in base alla popolazione perché in violazione el principio di uguaglianza posto dal XIV emendamento della Costituzione federale.

[27] Già nelle elezioni politiche del 1982 furono infatti le zone più arretrate a decretare la vittoria del PSOE di Felipe Gonzales, tanto da costituirne fino al 1993 lo “zoccolo duro”; cfr. Groppi [1995], 119 s. In generale, per una ricostruzione del sistema partitico spagnolo dal 1982 al 1993, v. Pérez Sola, 183 ss.).

[28] Tale tesi, formulata da D. Nohlen e ripresa da J. De Esteban (v. Alzaga Villaamil, 462), è stata contestata da Martínez Sospedra [1983], 164.

cisione (principio maggioritario). In quest'ottica, gli ulteriori elementi introdotti dal legislatore per correggere l'esito proporzionale del sistema elettorale e permettere la formazione di maggioranze stabili nelle assemblee elettive[29], per quanto sotto il profilo costituzionale non obbligatori[30], si pongono rispetto ad esso in modo complementare e non contraddittorio.

Tali elementi, presenti in gran parte già nel *Real Decreto Ley* 20/1977, sono stati poi confermati nella LOREG*,* approvata con il consenso dei due maggiori partiti politici, i quali, ovviamente, non avevano alcun interesse a modificare un sistema di cui erano stati i principali beneficiari[31]. Tali ulteriori limiti al sistema proporzionale sono:

a) la clausola di sbarramento del 3% dei voti validi della circoscrizione (art. 163.1.*a* LOREG).

Si tratta di una soglia di sbarramento aggravata perché riferita non al totale dei voti, ma ai soli voti validi, ed operante a livello non nazionale, ma circoscrizionale[32]. Tale clausola, per quanto sopra detto, opera saltuariamente

---

[29] Nel *Preámbulo* della LOREG si fa riferimento al "sistema de representación proporcional" come uno dei "principios consagrados en la Constitución". Per il resto, si parla della democrazia come di una forma di Stato in cui "el pueblo puede libremente constituir la decisión *mayoritaria* de los asuntos de Gobierno"; si afferma che "la Constitución española se inscribe, de forma inequívoca, entre las constituciones democráticas más avanzadas del mundo occidental, y por ello establece las bases de un mecanismo que hace posible, dentro de la plena garantía del resto de las libertades políticas, la *alternancia* en el poder de las distintas opciones derivadas del pluralismo político de nuestra sociedad", ed afferma che "estos principios tienen su plasmación en una norma como la presente que articula el procedimiento de emanación de la *voluntad mayoritaria* del pueblo en las diversas instancias representativas en las que se articula el Estado español." (corsivi nostri).

[30] Per SÁNCHEZ NAVARRO, 65 ss., l'impossibilità di coniugare contemporaneamente i principi di eguaglianza e di proporzionalità del voto con gli altri elementi previsti dalla Costituzione in materia elettorale (numero massimo di deputati; circoscrizione provinciale in cui eleggere un numero minimo di parlamentari), per la loro intima contraddittorietà, ha finito per conferire al legislatore un'ampia discrezionalità nella realizzazione del sistema elettorale.

[31] Cfr. MONTERO, VALLÈS, 2 s., per i quali, a causa degli interessi politici, vi è "una potente inercia conservadora [che] protege (...) a los sistema electorales de las propuestas de cambio demasiado innovadoras"; v. anche MONTERO [1991], 245.

[32] Ben diverso sarebbe l'effetto di tale soglia se si riferisse al totale dei voti validi nazionali. In tal caso, infatti, le formazioni politiche regionali o nazionalistiche sarebbero o escluse dalla ripartizione dei seggi, ovvero indotte ad allearsi tra loro o con partiti statali; v. VALLÉS [1998], 87. La *barrera legal* è prevista anche per le elezioni municipali (5% dei voti validi della circoscrizione: art. 180 LOREG) e regionali, ove però essa è diversamente modulata: 3% dei voti validi della circoscrizione in *Cataluña*, *Andalucía*, *Aragón*, *Asturias*, *Castilla – La Mancha*, *Castilla – León* e *Navarra*; 5% dei voti della circoscrizione in *Galicia*, *Pais Vasco*, *Cantabria*, *La Rioja*, *Islas Baleares* e *Madrid*; 5% dei voti della circoscrizione o della Comunità autonoma in *Extremadura*; 5% *(Murcia* e *Valencia*) o 6%

e solo nelle circoscrizioni provinciali maggiori (di fatto, in quelle di Madrid e Barcellona). Nelle circoscrizioni più piccole, infatti, per partecipare alla ripartizione dei seggi occorre superare una barriera effettiva almeno del 10%[33]. Chiamato più volte a pronunciarsi su tale *barrera legal*, il giudice costituzionale spagnolo ha escluso che essa abbia natura discriminatoria, ledendo il diritto dei cittadini di accedere alle cariche pubbliche su basi d'uguaglianza, perché tale clausola, insieme ad altre, risponde alla finalità, costituzionalmente legittima, di evitare l'eccessiva frammentazione della rappresentanza[34], riservandola alle sole formazioni politiche che riscuotono un certo consenso elettorale[35] e favorire così la stabilità governativa[36].

(*Canarias*) dei voti della Comunità autonoma; infine in *Cantabria* occorre ottenere almeno il 30% dei voti della circoscrizione o il 6% dei voti della Comunità autonoma).

[33] Cfr. MONTERO [1998], 39.

[34] Infatti "el proceso electoral en su conjunto, no es sólo un canal para ejercer derechos individuales (personales o de grupo) reconocidos por el art. 23 de la Constitución, sino que es también un medio para dotar de capacidad de expresión a las instituciones del Estado democrático y proporcionar centros de decisión política eficaces y aptos para imprimir una orientación general a la acción de aquél" evitando "el riesgo que, en relación a tales objetivos institucionales, supone la atomización de la representación política, por lo que no es, por lo tanto, ilegitimo que el ordenamiento electoral intente conjugar el valor supremo que, según el art. 1.1 de la CE, representa el pluralismo – y su expresión, en este caso, en el criterio de la proporcionalidad – con la pretensión de efectividad en la organizacion y actuación de los poderes públicos", perché, come affermato nella STC 16/1984, "junto al principio de legitimidad democrática, de acuerdo con el cual todos los poderes emanan del pueblo y a la forma parlamentaria de gobierno, nuestra Constitución se inspira en un principio de racionalización de esta forma" (STC 75/1985, cit., f.j. 5.°, p. 174 s.).

[35] Cfr. STC 75/1985, cit., f.j. 5.°, 174 in cui il *Tribunal constitucional* ha respinto il ricorso *de amparo* presentato dalla coalizione elettorale di *Entesa de l'Esquerra Catalana* e dal *Partit dels Comunistes de Catalunya* contro la *barrera legal* del 3% dei voti validi, i quali avevano ritenuto in contrasto con l'art. 23 CE la mancata elezione di candidati perché inclusi in liste rimaste al di sotto del 3% dei voti validi, nonostante essi avessero ottenuto più voti di altri candidati invece eletti perché inclusi in liste che avevano oltrepassato la suddetta soglia. V. anche SSTC 72/1989 del 20 aprile, cit., f.j. 3.°; 193/1989 del 16 novembre, in *Jur. Const.*, 517 ss. circa la costituzionalità delle soglie di sbarramento del 3% e del 5% fissate rispettivamente dagli artt. 163.1 LOREG e 15.*a* della legge elettorale di *Murcia*; 265/1993 del 26 luglio, *ivi*, 1253 ss. Da ultimo v. gli AA.T.C. del 27 luglio e 4 agosto 1999 in cui il *Tribunal Constitucional*, forte della propria consolidata giurisprudenza, ha ritenuto i ricorsi *de amparo* presentati così manifestamente infondati da non meritare neppure di essere rigettati con sentenza (v. ENTRENA CUESTA, 82). Su tale soglia di sbarramento la dottrina spagnola si è divisa tra chi la considera contraria al principio democratico perché non prevista in Costituzione (v. BASTIDA FREIJEDO [1987], 222 s.) e chi, invece, ritiene che essa non incida sul diritto elettorale ma sulla proporzionalità in modo tale da non comprimerla, con l'obiettivo, pienamente legittimo sotto il profilo costituzionale, di garantire una certa stabilità parlamentare (v. JIMÉNEZ CAMPO [1992], 224 s.).

[36] Cfr. STC 225/1998 del 25 novembre in *Jur. Const.*, 570 ss., f.j. 7.°, 590 ss.

b) l'assegnazione dei seggi tramite il metodo d'Hondt su base interamente circoscrizionale (art. 163.1.*c* LOREG).

L'esclusione di un meccanismo di recupero dei resti a livello regionale o nazionale[37] determina una sovrarappresentazione dei partiti maggiori, anche se concentrati in alcune zone del territorio, i quali ottengono in percentuale più seggi dei voti ottenuti. Di contro si ha una sottorappresentazione dei partiti minori, anche nazionali[38]. Anche in questo caso, il legislatore ha voluto evitare i rischi derivanti dall'atomizzazione della rappresentanza politica, optando per un sistema politico-parlamentare basato su pochi grandi partiti Obiettivo, questo, pienamente raggiunto se si considera che il numero dei partiti spagnoli dotati di rappresentanza parlamentare è tra i più bassi d'Europa[39].

Tale sistema elettorale ha prodotto un duplice effetto: da un lato, ha spinto i partiti ad allearsi tra loro[40]; dall'altro, ha indotto gli elettori a non disperdere il voto, assegnandolo non al partito preferito ma a quello politicamente più affine se questi, rispetto al primo, ha più probabilità di conquistare almeno un seggio (c.d. voto "utile" o "strategico")[41]. Ciò, ovviamente, accade in maggior misura nelle circoscrizioni in cui si attribuiscono pochi seggi. Il risultato può essere l'anticipata realizzazione dell'effetto

---

[37] *Contra* MARTÍNEZ SOSPEDRA [1985], 991 ss., per cui il legislatore organico potrebbe dare al termine circoscrizione contenuto nell'art. 68 CE un'interpretazione tale da permettere la presentazione di liste nazionali e/o un riparto dei seggi residui a livello nazionale tra liste federate.

[38] Cfr. CACIAGLI [1994], 135 ss.; RUSSO, 21; GROPPI [1995], 123, la quale nota come tale meccanismo, assicurando rappresentanza parlamentare alle forze politiche regionali, abbia consentito di diminuire le spinte centrifughe.

[39] Cfr. MONTERO, GUNTHER, 22 ss.

[40] Da qui: a) la creazione il 3 maggio 1977 – a poco più di un mese dalle prime elezioni politiche del 15 giugno 1977 – dell'UCD, nato dalla coalizione di circa quindici piccoli partiti, quasi tutti di denominazione analoga, nazionali o regionali, uniti dalla medesima ispirazione cristiana sotto la guida del Presidente del Governo Adolfo Suárez; b) l'integrazione nel 1978 del *Partido Socialista Popular* nel PSOE; c) la istituzione nel medesimo periodo della *Federación de Alianza Popular* e di *Coalición Popular*, composta dal *Partido Demócrata Popular* e del *Partido liberal*, oggi confluiti nel PP; d) l'aggregazione, infine, di forze politiche regionali (come il *Pacte Democrátic per Catalunya*, nato nel 1977 dalla fusione di *Convergencia Democrática de Cataluña* con *Esquerra Democrática* e trasformatosi nel 1979 in *Convergencia i Unió* dopo la fusione tra *Convergencia Democrática de Cataluña* e *Unión Democrática de Cataluña*), o insulari come *Coalición Canaria* (il cui attuale gruppo al *Senado* è composto da sei senatori: due eletti per *Agrupación Tinereña de Independientes – Agrupaciones Independientes de Canarias*; uno per *Agrupación Herreña Independiente*; uno per *Asamblea Majorera*; uno per *Agrupación Palmera Independiente – Agrupaciones Independientes de Canarias*; uno, infine, per *Iniciativa Canaria*.

[41] Cfr. BARAS GÓMEZ, BOTELLA CORRAL, 107 ss.; MONTERO, GUNTHER, 18 ss.

temuto: il partito preferito dall'elettore non ottiene talvolta alcun seggio per aver lo stesso elettore paventato tale insuccesso!

Quella del costituente per il proporzionale non è altro, quindi, che un'opzione di fondo, un criterio tendenziale prescelto a scapito del maggioritario. Come tale, esso è suscettibile di un'applicazione molto ampia da parte del legislatore[42]. Egli deve rispettare il principio fondamentale della rappresentanza proporzionale, cioè "asegurar a cada partido político o grupo de opinión una representación, si no matemática, cuando menos sensiblemente ajustada a su importancia real"[43]. Per far ciò egli deve, però, scegliere tra diverse "modalidades concretas"[44], le quali implicano inevitabilmente un'alterazione del rapporto proporzionale tra voti e seggi astrattamente considerato[45]. Di conseguenza, la rappresentanza proporzionale di cui parla la Costituzione "sólo podrá serlo imperfectamente en el margen de una discrecionalidad que la hagan flexible, siempre que no altere su esencia"[46].

In definitiva, con l'esimente dell'impossibile sua "purezza", si sono introdotte nel sistema proporzionale correzioni talmente incisive da aver di fatto prodotto effetti quasi maggioritari[47], come dimostra il fatto che la composizione politica del *Congreso* sia molto simile a quella del *Senado*, nonostante quest'ultimo sia eletto, come vedremo, con un sistema maggioritario a voto limitato. Al limite, potrebbe accadere che il partito che abbia preso

---

[42] Cfr. Sánchez Agesta [1984], 316; Pérez-Serrano Jáuregui [1996], 156; Vallés [1986], 17 ss., per cui, tra le varie soluzioni che gli si offrivano, il legislatore elettorale spagnolo si è orientato verso il maggioritario, interpretando il richiamo costituzionale ai "criteri di rappresentanza proporzionale" in riferimento più ad una tecnica specifica di calcolo elettorale che alla necessaria fedele corrispondenza tra pluralismo sociale e rappresentanza e, quindi, più in funzione della creazione di maggioranze stabili che dell'eguale valore finale del voto.

[43] Cfr. STC 40/1981 del 18 dicembre, in *Jur. Const.*, 343 ss., f.j. 2.°, 359. Il che, secondo De Esteban [1990], 27, dovrebbe portare i giudici costituzionali a condannare la mobilità parlamentare in quanto alterante tale corrispondenza.

[44] De Esteban [1990], 27.

[45] Cfr. STC 75/1985, cit., f.j. 5.°, 172 s.

[46] Cfr. STC 40/1981, cit., 343 ss., f.j. 2.°, 359.

[47] V. in tal senso Alvarez Conde [1983], 113; Vallés [1986], 17; Baras Gómez, Botella Corral, 102, per cui quello spagnolo è il sistema "meno proporzionale d'Europa" e può pertanto assimilarsi a quello francese o britannico (172); Martínez Sospedra [1983], 164; Montero [1991], 247; Montero, Vallès, 7, per i quali sarebbe più corretto definire il sistema elettorale spagnolo "como sistema mayoritario (bien que *atenuado*) que como proporcional (aunque se le adjetive de *impuro* o *imperfecto*)". Altri hanno parlato, piuttosto di sistema proporzionale "atenuado" (De Esteban, López Guerra, 55) o "matizado" (Peces-Barba Martínez, 59).

più voti ottenga meno seggi al *Congreso*. Il che sarebbe incostituzionale “in una democrazia nella quale il principio proporzionale è la componente fondamentale della formazione della rappresentanza politica”[48].

Il sistema elettorale spagnolo consente quindi al partito di maggioranza relativa di conquistare un numero di seggi più che proporzionale rispetto ai voti ottenuti, fino ad ottenere – talvolta[49] – la maggioranza assoluta. Ciò ha profondamente inciso sulla dinamica della forma di governo parlamentare, orientandola come visto in senso maggioritario, da un lato garantendo la stabilità del Governo e la preminenza al suo interno del *Premier* quale *leader* del partito vincente; dall’altro rendendo possibile l’alternanza al governo tra le diverse forze politiche[50], premiando la maggiore forza d’opposizione. I due maggiori partiti politici nazionali – il PP ed il PSOE – hanno ottenuto una percentuale di seggi mai inferiore all’ottanta per cento, e comunque sempre superiore a quella dei voti ottenuti. Nel contempo, tale sistema non penalizza, anzi favorisce la rappresentanza parlamentare dei maggiori partiti regionali o provinciali[51], poiché questi lì concentrano i loro (pochi) voti. È il caso della catalana *Convergencia i Unió*, del *Partido Nacionalista Vasco* e di *Coalición Canaria*[52]. Di contro, sono penalizzati i partiti statali minori, i quali ottengono un numero di seggi proporzionalmente inferiore ai voti ottenuti, essendo questi dispersi sull’intero territorio nazionale. Difatti, oggi esiste solo un “terzo” partito a dimensione nazionale, *Izquierda Unida*, in virtù della sua forte identità ideologica[53], mentre sono scomparsi tutti gli altri prima presenti (*Partido Comunista Español*, *Centro Democrático y Social*, *Alianza Popular* quest’ultima confluita nel *Partido popular*). Tutto quanto sopra ad ulteriore dimo-

---

[48] NOHLEN, 66.

[49] Per formare il governo i maggiori partiti sono stati talvolta costretti ad accordarsi con alcune forze politiche regionali, ed in primis con quella catalana di *Convergència y Unió* (v. *supra*, pag. 36 ss. capitolo I, paragrafo 2, pagine da nota 115 in poi (forma di governo). Tali risultati hanno contribuito a smorzare la polemica contro gli effetti disproporzionali del sistema elettorale spagnolo; v. BLANCO VALDÉS [1996], 163 ss.

[50] Cfr. GROPPI [1995], 109 ss.

[51] Come vedremo più avanti, tale *favor* per le minoranze territoriali rispetto alle forze minoritarie su scala nazionale trova conferma nelle norme relative alla autorizzazione dei gruppi parlamentari.

[52] Cfr. BARAS GÓMEZ, BOTELLA CORRAL, 51. Per CACIAGLI [1994], 142 ss., il sistema elettorale spagnolo funziona: in modo maggioritario per i partiti statali, premiando i primi due partiti e penalizzando gli altri i cui voti quindi finiscono per disperdersi sull’intero territorio nazionale; in modo proporzionale per i partiti nazionalisti o regionalisti grazie al fatto che i loro voti si concentrano in determinate zone del paese.

[53] Sulle differenze nelle proporzioni tra seggi e voti v. le tabelle riportate da MONTERO [1998], 42 ss. e VALLÉS [1998], 82 s.

strazione che, oltrechè essere fondato sui partiti, il sistema elettorale spagnolo interagisce con essi, subordinando la loro rappresentanza alle esigenze di governabilità.

2. Il ruolo dei partiti politici nel sistema elettorale del *Congreso*

Il sistema elettorale del *Congreso* privilegia e rafforza il ruolo dei partiti politici in tutte le sue diverse fasi: dalla presentazione dei candidati[54] allo svolgimento della campagna elettorale; dall'assegnazione dei seggi alla sostituzione dei loro titolari decaduti.

Innanzi tutto, le candidature per il *Congreso*, eletto in base a circoscrizioni plurinominali, vanno presentate tramite liste di candidati. Pertanto sono vietate le candidature esclusivamente individuali, come si evince chiaramente dall'art. 169.2 LOREG ("Cada candidatura se presentará mediante lista de candidatos"). Pur in assenza di precisazioni al riguardo, tale disposizione, interpretata sistematicamente, va difatti considerata applicabile al solo *Congreso*

Invero, gli artt. 44.1 ("Pueden presentar candidatos o listas de candidatos …") e 46.3 LOREG ("Cuando la presentación deba realizarse mediante listas …") fissano il principio generale, valido per tutte le consultazioni elettorali[55], secondo cui le candidature possono essere presentate o sotto forma di lista oppure singolarmente. Ciò è quanto espressamente previsto per le candidature al *Senado*, le quali "son individuales a efectos de votación y escrutinio aunque pueden agruparse en listas a efectos de presentación y campaña electoral" (art. 171 LOREG).

---

[54] Cfr. Salazar Benítez, 277 ss, il quale dimostra come il dominio dei partiti nella presentazione delle candidature sia un dato comune al diritto comparato, analizzando in particolare la legislazione elettorale tedesca ed italiana (v. art. 14 T.U. legge elettorale Camera: "i partiti o i gruppi politici organizzati che vogliono presentare candidature …", art. 8 D.lgs. 533/1993 contenente la legge elettorale del Senato dove si fa riferimento ai partiti politici, gruppi politici organizzati ed alle candidature individuali. Solo il *Code electoral* francese, basato su una concezione individualista, riconosce il diritto di presentare candidature non ai partiti politici ma ad un determinato numero di elettori (art. 44: "Tout Français et toute Française ayant vingt-trois ans accomplis peuvent faire acte de candidature et être elus, sous réserve des cas d'incapacitè ou d'inelegibilité prévus par la loi") anche se bisogna dire che tali elettori il più delle volte appartengono allo stesso partito politico (v. Charnay, 449).

[55] Sui sistemi elettorali regionali, provinciali e locali v. Vallés [1987], 99 ss.; Id. [1992], 95 ss.

Al contrario, il citato art. 169.2 LOREG considera la presentazione delle candidature tramite lista non facoltativa, ma obbligatoria e, di conseguenza, viene dalla dottrina ritenuto giocoforza applicabile alle sole elezioni del *Congreso*[56], per le quali, quindi, non vi possono essere candidature singole, ma liste di candidati. Il che, quantomeno, obbliga gli eventuali candidati indipendenti a formare delle liste in cui presentarsi.

In secondo luogo, in base all'articolo 44.1 LOREG[57], possono presentare una sola lista di candidati[58] tramite appositi delegati[59]:

a) i partiti politici e le federazioni iscritti nell'apposito registro (art. 44.1.*a*)[60];

---

[56] Cfr. ALBA NAVARRO [1986], 1409.

[57] Tale disposizione ricalca l'art. 30.3 *Real Decreto-Ley* 20/1977 che riconosceva il diritto di presentare candidature: a) alle associazioni e federazioni iscritte nel Registro creato dalla LAP; b) alle coalizioni elettorali delle predette associazioni e federazioni; c) agli elettori della circoscrizione il cui numero non deve essere inferiore all'1 per mille del loro totale, e, comunque, a cinquecento. Il precedente storico più immediato si ritrova negli artt. 24 e 25 della *Ley electoral para Diputados a Cortes y Concejales* dell'8 agosto 1907. Cfr. SALAZAR BENÍTEZ, 278 ed ivi nota 4.

[58] "Ningún partido, federación, coalición o agrupación de electores puede presentar más de una lista de candidatos en una circunscripción para la misma elección" (art. 44.3 LOREG). Sui requisiti per la presentazione di candidature e sulle relative modalità v. SALAZAR BENÍTEZ, rispettivamente 283 ss. e 312 ss., il quale nota che, paradossalmente, la LOREG non vieta espressamente la candidatura in più liste.

[59] "Los Partidos, federaciones, coaliciones y agrupaciones que pretendan concurrir a una elección designarán en el tiempo y forma previstos por las disposiciones especiales de esta Ley, a las personas que deban representarlos ante la Administración Electoral" (art. 43.1 LOREG). "Las candidaturas, suscritas por los representantes de los partidos, federaciones y coaliciones y por los promotores de las agrupaciones de electores, se presentan ante la Junta Electoral competente entre el decimoquinto y el vigésimo día posteriores a la convocatoria" (art. 45 LOREG). "A los efectos previstos en el artículo 43 cada uno de los partidos, federaciones y coaliciones que pretendan concurrir a las elecciones designan, por escrito, ante la Junta Electoral Central, a un representante general, antes del noveno día posterior a la convocatoria de elecciones. El mencionado escrito deberá expresar la aceptación de la persona designada" (art. 168.1 LOREG). Sulla figura del rappresentante generale delle candidature, sconosciuta in Francia, ma non in Italia e Germania, v. SALAZAR BENÍTEZ, 285 ss. In Francia le candidature vanno presentate anche alle Prefettura venti giorni prima del voto ed il capolista o il mandatario devo depositare presso la Tesoreria generale una cauzione per ciascun candidato. In Italia, dapprima, va depositato il simbolo e la denominazione delle candidature (artt. 14 e 15 T.U. legge elettorale Camera), poi le liste alla segreteria dell'organo giudiziario incaricato dall'amministrazione elettorale almeno trenta giorni prima delle elezioni (art. 20).

[60] ABAD LÓPEZ, 125 ss., dimostra che le candidature sono presentate più dai partiti politici (42 partiti nel 1986, 55 nel 1989, 68 nel 1993) che dalle coalizioni (12 coalizioni nel 1986, 14 nel 1989 e 13 nel 1993) o dai raggruppamenti di elettori (5 nel 1986, 3 nel 1989 e 4 nel 1993).

b) le coalizioni elettorali, formate da partiti mediante la stipula di un apposito patto[61];

c) un determinato numero di elettori in base ai requisiti stabiliti dalla legge elettorale (art. 44.1.*c*). Nello specifico, il numero di firme autenticate necessario per presentare candidature alle elezioni politiche nazionali è stato fissato nell'1% degli iscritti alle liste elettorali della circoscrizione (art. 169.3 LOREG).

Pertanto, è possibile che raggruppamenti di elettori, di natura temporanea perché destinati a sciogliersi dopo le elezioni[62], presentino liste di candidati indipendenti, fuori dai partiti politici tradizionali, espressione dell'elettorato di ciascuna provincia[63]. Il che lascerebbe presumere l'esistenza di un circuito rappresentativo alternativo ai partiti politici, basato sul rapporto diretto tra elettori ed eletto, quantomeno nella sua fase istitutiva.

Tale possibilità, però, non è mai stata utilizzata dagli elettori, né a livello nazionale[64], né a livello locale[65]. Inoltre essa è soggetta ad un onere –

---

[61] In tale patto, comunicato alla Giunta elettorale competente, devono essere indicati: la denominazione della coalizione; le norme interne che la regolano; le persone titolari dei suoi organi direttivi o di coordinamento (artt. 44.1.*b* e 44.2 LOREG). I partiti federati o coalizzati non possono, nella medesima elezione, presentare proprie candidature nella circoscrizione in cui partecipano candidati della coalizione cui appartengono (art. 44.3 LOREG). Cfr. Ruiz-Navarro Pinar, 367 s.; Salazar Benítez, 281 s.

[62] Cfr. SSTC 16/1983 del 10 marzo, in *Jur. Const.*, 182 ss., f.j. 3.°, 188; 85/2003, cit., f.j.° 24, ove si afferma che partiti e raggruppamenti di elettori sono entrambi strumenti di partecipazione politica: i primi, però, anche dei cittadini che non si candidano o non ne fanno parte; i secondi solo di coloro che li costituiscono. I raggruppamenti degli elettori, quindi, differiscono dai partiti perché creati e composti esclusivamente da coloro che vogliono così esercitare il loro diritto d'elettorato passivo. Per questo motivo essi non permangono nel tempo, altrimenti si trasformano in partito (f.j.° 25, su cui v. *supra*, pag. 84 nota 297).

[63] Ogni candidatura indipendente, infatti, va riferita alla corrispondente circoscrizione elettorale, essendo vietata la presentazione di candidature collettive comprensive di più di una circoscrizione; v. Salazar Benítez, 283.

[64] Al *Congreso,* nella legislatura costituente, furono eletti due indipendenti (*candidatura aragonesa independiente de centro* e *candidatura independiente de centro de Castellón*); dalla I legislatura non vi sono stati più candidati eletti come indipendenti dai partiti. Dall'analisi delle candidature delle ultime cinque elezioni politiche emerge chiaramente il maggior protagonismo dei partiti politici, il ricorso alle coalizioni elettorali da parte di IU e delle formazioni nazionaliste di *Coalició Gallega* e di *Convergencia i Unió* e, infine, il limitato numero di raggruppamenti di elettori: solo l'*Agrupación Ruiz Mateos* ha avuto una certa presenza nelle elezioni politiche del 1989 e del 1993, mentre negli altri casi tali raggruppamenti hanno avuto una presenza limitata ad una determinata circoscrizione; v. Salazar Benítez, 283.

[65] Cfr. Márquez Cruz [1999a], 308 ss., che dimostra come le candidature indipendenti a livello locale sono diminuite dal 14,8% del 1979 al 3,1% del 1995, ottenendo quell'anno il 7,4% dei voti. Ciò in virtù del processo di radicamento territoriale dei partiti politici, i quali sogliono cooptare al loro interno le personalità locali di spicco.

la raccolta di un determinato numero di firme – non previsto per le candidature di partiti, federazioni e coalizioni elettorali, per le quali occorre solo la sottoscrizione dei relativi rappresentanti (artt. 45 e 168 LOREG).

La legislazione elettorale spagnola, pur non arrivando a considerare l'iscrizione ad un partito requisito obbligatorio per la presentazione delle candidature, come altrove previsto[66], favorisce i partiti, esentando i loro candidati dalla raccolta delle firme, prevista invece per quelli presentati da gruppi di elettori[67]. Il che costituisce conferma del chiaro disfavore con cui sono considerate le candidature fuori dai partiti politici e, per converso, della mediazione di fatto esclusiva da questi ultimi svolta in sede elettorale[68].

A ciò va aggiunto che la LOREG, nel prevedere il rimborso delle spese elettorali effettivamente sostenute da partiti federazioni, coalizioni o raggruppamenti di elettori (v. artt. 127, 174, 175, 192, 193, 226 e 227), esclude questi ultimi dalla possibilità di ottenere anticipazioni finanziarie (art. 127.2)[69]. Tale penalizzazione nei confronti delle candidature indipendenti viene rafforzata dall'art. 3 della *Ley Orgánica 3/1987, de 2 de julio de financiación de partidos*

---

[66] Così, invece, gli artt. 14.3 della Costituzione del Brasile del 5 ottobre 1988 e 98 della Costituzione dell'Ecuador del 5 giugno 1998. Per una critica a tale monopolio, lesivo del principio di uguaglianza, v. ARAGÓN REYES [2000], 51.

[67] Cfr. ARAGÓN REYES [2000], 51 ss.

Nel nostro paese l'obbligo di raccolta di firme per la presentazione delle candidature, previsto dall'art. 18 T.U. n. 361/1957, fu abolita dall'art. 1*g* della legge 23 aprile 1976, n. 136 "per i partiti o gruppi politici costituiti in gruppo parlamentare nella legislatura precedente anche in una sola delle Camere o che nell'ultima elezione [avessero] presentato candidature con proprio contrassegno e [avessero] ottenuto almeno un seggio in una delle due Camere". L'attuale legge elettorale, al contrario della precedente, non prevede alcuna esenzione alla raccolta di firme per la presentazione sia dei candidati nell'uninominale sia delle liste proporzionali. Deve però rilevarsi che la recente legge 8 aprile 2004, n. 90, disciplinando l'elezione del Parlamento europeo, dispone: "nessuna sottoscrizione è richiesta altresì per i partiti o gruppi politici che nell'ultima elezione della Camera dei deputati abbiano presentato liste per l'attribuzione dei seggi in ragione proporzionale con le quali si sia collegato, ai sensi dell'articolo 18, comma 1, del testo unico delle leggi recanti norme per la elezione della Camera dei deputati, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361, pur sotto un diverso contrassegno, un candidato risultato eletto in un collegio uninominale".

[68] Lo stesso principio vale per le liste di candidati al Parlamento europeo, per la cui presentazione occorrono le firme di quindicimila elettori (art. 220.3 LOREG). Se, però, si tratta di liste espressione non di elettori riuniti, ma di partiti, federazioni o coalizioni, esse possono essere presentate con le firme di cinquanta eletti, siano essi deputati, senatori, deputati spagnoli al Parlamento europeo, membri delle Assemblee legislative delle Comunità autonome o delle Corporazioni locali (art. 220.4 LOREG).

[69] Il rimborso delle spese sostenute non dipende, quindi, dal successo elettorale; condizione quest'ultima che, accanto al divieto d'accesso ai mezzi di comunicazione sociale e all'opzione per collegi plurinominali GUERRERO SALOM, 254, annovera tra i modi con cui è possibile limitare le candidature indipendenti.

políticos (d'ora in poi LOFPP), che prevede il finanziamento pubblico non dei singoli deputati, ma di ciascun partito in ragione dei voti ottenuti (due terzi) e dei seggi conquistati (un terzo) nelle ultime elezioni per il *Congreso*. Qui la penalizzazione è ancora più estesa, perché non vengono computati a tal fine i suffragi ottenuti dal partito nelle circoscrizioni in cui non ha raggiunto il 3% dei voti validi. Tutto ciò avvantaggia i candidati dei (maggiori) partiti, che possono contare sulle risorse economiche ed umane (collaboratori, macchina organizzativa, esperti nella comunicazione sociale ...) messe a loro disposizione, a scapito delle candidature indipendenti proposte da gruppi di elettori.

Infine, occorre considerare che, nell'esperienza spagnola, la facoltà riconosciuta ad un raggruppamento di elettori di presentare candidati non è stata utilizzata dagli elettori, ma, almeno inizialmente[70], dai partiti non legalizzati per partecipare ugualmente alle elezioni[71]. Di fatto, i raggruppamenti di elettori non sono stati altro che raggruppamenti di partiti, cosparsi qua e là d'indipendenti[72]. Del resto, proprio per evitare tale rischio la LOPP ha aggiunto all'art. 44 LOREG un quarto comma secondo cui "no podrán presentar candidaturas las agrupaciones de electores que, de hecho, vengan a continuar o suceder la actividad de un partido político declarado judicialmente ilegal y disuelto, o suspendido"[73].

Più che di candidature indipendenti *dai* partiti, bisogna piuttosto parlare di candidature indipendenti *nei* partiti, cioè dentro, e non fuori, le liste di partito[74], così come l'art. 46.7 LOREG consente[75]. Si è trattato

---

[70] Come detto, i partiti politici furono per la prima volta legalmente riconosciuti solo con il *Real Decreto ley* 12/1977 dell'8 febbraio ed il *Real Decreto ley* 20/1977 del 18 marzo.

[71] Cfr. De Esteban, López Guerra, 62.

[72] Così Guerrero Salom, 254.

[73] La *Ley Orgánica 20/2003 de 23 de dicembre* ha introdotto, tra l'altro, l'art. 576 *bis Código penal* che punisce i soggetti pubblici che finanzino i partiti politici disciolti o sospesi dall'autorità giudiziaria ai sensi della LOPP o coloro (associazioni, gruppi parlamentari, raggruppamenti di elettori) che ne proseguano l'attività.

[74] Benché non numerose, le candidature indipendenti all'interno dei partiti attirano sovente l'attenzione dell'opinione pubblica quando si tratta di personaggi popolari. In particolare, esse hanno riscosso una certa fortuna in occasione delle elezioni politiche del 1993 (v. Pérez Sola, 192). Tali candidature denotano, da un lato, la tendenza del partito ad aprirsi verso l'esterno, dall'altro, l'erompere del fenomeno della personalizzazione della politica, basato su personalità carismatiche e sulla capacità d'influenza dei mezzi di comunicazione sociale; v. Salazar Benítez, 299 nt. 29 e 316; García Roca [1995], 112, secondo cui gli indipendenti eletti nel partito hanno diritto di rimanere in carica, anche dopo averlo abbandonato, perché nel loro caso l'elettore vota per la persona e non per il partito.

[75] Oltre, come detto, alle candidature indipendenti *alternative* ai partiti, attraverso le firme raccolte dagli elettori (art. 44.1.*c*), la LOREG, nelle disposizioni elettorali comuni, prevede anche le candidature indipendenti al loro *interno*; infatti "cada candidatura debe expresar claramente la denominación, siglas y símbolo del partido, federación, coali-

comunque finora di casi isolati ed episodici, essendo quella degli indipendenti una categoria del tutto residuale ed eccezionale nel panorama politico.

Tutto ciò induce a concludere che, di fatto, non è possibile eleggere rappresentanti senza la decisiva intermediazione dei partiti politici.

Le liste elettorali sono, inoltre, presentate tramite uno scritto che deve contenere: la denominazione, la sigla e il simbolo[76] del partito, o della federazione, della coalizione e del raggruppamento che le promuovono; il nome dei suoi candidati (art. 46.1 LOREG); la dichiarazione d'accettazione della candidatura e la documentazione che certifichi la condizione d'eleggibilità dei candidati (art. 46.2 LOREG).

Il nome del candidato è, quindi, associato alla denominazione del partito che lo propone[77], stabilendosi in tal modo un reciproco nesso inscindibile ed immodificabile[78]. L'elettore è così in grado di conoscere chi si candida in nome e per conto di un partito e chi invece si candida in qualità d'indipendente.

La LOREG attribuisce inoltre ai partiti politici una serie di funzioni fondamentali che ne fanno i protagonisti del procedimento elettorale. Essi, infatti, intervengono: sia nell'organizzazione elettorale, designando i cinque cattedratici membri della Giunta elettorale centrale (art. 9.1.*b.*) ed i loro rappresentanti dinanzi all'amministrazione elettorale (art. 43.1); sia nella campagna elettorale, facendo propaganda (art. 50.3)[79]; godendo di spazi

---

ción o agrupación que la promueve" (art. 46.1); solo "junto al nombre de los candidatos puede hacerse constar su condición de independiente" ovvero "en caso de coaliciones o federaciones, la denominación del partido al que cada uno pertenezca" (art. 46.7).

[76] Sull'importanza della denominazione e del simbolo elettorale di ciascun partito e sulla necessità di una sua distinta riconoscibilità onde evitare d'ingenerare confusioni nell'elettorato v. SSTC 103/1991 del 13 maggio, in *Jur. Const.*, 85 ss.; 106/1991 del 13 maggio, *ivi*, 106 ss. e 113/1991 del 20 maggio, *ivi*, 155 ss.

[77] Tale obbligo si trasforma in facoltà quando si tratti di coalizioni o federazioni di partiti: "junto al nombre de los candidatos puede hacerse constar su condición de independiente o en caso de coaliciones o federaciones, la denominación del partido al que cada uno pertenezca" (art. 46.7 LOREG). *Contra* RODRÍGUEZ, 55 secondo cui si tratterebbe comunque di un obbligo così da permettere l'associazione del candidato al partito.

[78] Le candidature possono, infatti, essere modificate solo se il partito che li propone cambia denominazione; diversamente "la identificación (...) como candidatura de presentación partidaria no resulta disponible ni puede alterarse con el simple argumento de que el nombre distinto al en su dia registrado resulta también idóneo a juicio de sus promotores" (STC 69/1986 del 28 maggio, in *Jur. Const.*, 195 ss., f.j. 3.°, 198).

[79] Tale articolo riserva solo ai partiti politici, federazioni, coalizioni e raggruppamenti elettorali il diritto di svolgere campagna elettorale. Esso fu approvato in reazione a due sentenze (quella dell'*Audencia de Sevilla* del 15 giugno 1982 e la successiva della Sala V del *Tribunal Supremo* del 6 dicembre 1982) che avevano considerato illegale l'accordo

gratuiti in televisione ed in radio (art. 60.2)[80] e di sovvenzioni per le spese elettorali sostenute (art. 127); designando i propri rappresentanti nella Commissione radio-televisiva chiamata a distribuire gli spazi gratuiti di propaganda (art. 65.3)[81]; esercitando l'eventuale diritto di rettifica (art. 68). Infine, al pari dei candidati, anche i partiti politici, le associazioni, federazioni e coalizioni elettorali, oltreché tramite i propri rappresentanti dinanzi all'Amministrazione elettorale (art. 43), possono direttamente fare ricorso a quest'ultima a tutela della regolarità del procedimento seguito e dei risultati proclamati (art. 110)[82].

L'elemento principale, però, da cui emerge il protagonismo dei partiti nel sistema elettorale, è senza dubbio il fatto che le liste per l'elezione del *Congreso* sono chiuse e bloccate (*cerradas y bloqueadas*)[83]. Tale modalità di votazione, introdotta dall'art. 20.3 del *Real Decreto-ley* 20/1977[84], è stata implicitamente ribadita dalla LOREG[85], per cui la Spagna si colloca

---

della *Junta Electoral Provincial* di Siviglia che proibì alla Confederazione degli imprenditori di partecipare alla campagna per l'elezione del Parlamento di quella Comunità autonoma.

[80] Gli spazi di propaganda elettorale sono ripartiti tra le forze politiche presentatesi nella precedente tornata elettorale in base ai voti ottenuti (art. 61 ss. LOREG). Alle forze politiche non presentatesi alle elezioni o che non hanno comunque ottenuto seggi spettano dieci minuti di tempo di propaganda elettorale (art. 64.1.a LOREG).

[81] Di tale Commissione fa parte un rappresentante per ciascun partito rappresentato nel *Congreso*. Vige il voto ponderato.

[82] Cfr. STC 25/1990 del 19 febbraio, in *Jur. Const.*, 274 ss., f.j. 3.°, 284.

[83] Va notato che, per l'elezione dei deputati, l'elettore spagnolo dispone non di una, ma di tante schede quanti sono i partiti in competizione, in ciascuna delle quali sono riportati i nominativi dei loro candidati (art. 172.2 LOREG). Tali schede, oltreché dall'amministrazione, sono stampate e distribuite dagli stessi partiti. L'elettore, quindi, deve prendere una di tali schede, collocate in un tavolino o in una cabina elettorale, ed inserirla nella busta ufficiale. Critica tale modalità di voto, economicamente dispendiosa e non priva di problemi circa la sua segretezza, libertà ed esattezza, Abad López, 131 ss., che propone l'introduzione di una scheda unica sull'esempio italiano e tedesco.

[84] "Cada uno de los electores de un distrito sólo podrá dar su voto a una sola lista, sin introducir en ella modificación alguna ni alterar en la misma el orden de colocación de los candidatos".

[85] Nella LOREG manca, infatti, una disposizione esplicita analoga al suddetto art. 20.3 del *Real Decreto-Ley* 20/1977. Piuttosto la natura chiusa e bloccata delle liste si può ricavare dagli artt. 96.2 ("En caso de elecciones al Congreso de los Diputados, al Parlamento Europeo, a los Ayuntamientos y Cabildos Insulares serán también nulos los votos emitidos en papeletas en las que se hubiera modificado, añadido, señalado o tachado nombres de los candidatos comprendidos en ella o alterado su orden de colocación, así como aquellas en las que se hubiera producido cualquier otro tipo de alteración") e 163.1.*e* ("Los escaños correspondientes a cada candidatura se adjudican a los candidatos incluidos en ella, por el orden de colocación en que aparezcan") della stessa LOREG

tra quei paesi che, adottando un sistema proporzionale, non consentono agli elettori di selezionare gli eletti[86].

Trattandosi di liste chiuse, l'elettore non può dare la preferenza al candidato di una lista diversa da quella del partito votato (altrimenti si avrebbe una lista aperta); né, tanto meno, può depennare un candidato alla lista votata o aggiungerne uno (c.d. lista aperta al "voto aggiunto"), né, infine, dispone di una pluralità di voti da distribuire tra candidati anche di più liste, così da formarne una propria (come avviene al *Senado*). Inoltre, essendo tali liste bloccate, egli non può modificare l'ordine di elezione prefissato dai presentatori, graduando diversamente le proprie preferenze oppure esprimendone una (in tal caso avremmo una lista chiusa ma non bloccata)[87].

Le liste chiuse e bloccate furono preferite sia perché semplici e facili da percepire da parte dell'elettorato (non si dimentichi che gli spagnoli andavano a votare per la prima volta dopo quarant'anni!), sia perché funzionali all'esigenza di consolidare l'allora nascente sistema partitico a scapito dei numerosi gruppuscoli che, altrimenti, avrebbero reso estremamente difficoltosa la redazione del patto costituente ed ingovernabile la futura democrazia spagnola[88].

Ciò nonostante, il sistema delle liste *cerradas y bloqueadas* è stato sin dall'inizio criticato da gran parte della dottrina e dell'opinione pubblica[89], sotto il profilo sia politico, che giuridico.

Sotto il profilo politico, impedendo agli elettori di scegliere quali tra i candidati proposti dal partito eleggere, tale sistema aumenterebbe oltremi-

---

[86] Anche in Norvegia, Svezia, Austria, Belgio e, in alcuni casi, Danimarca gli eletti vengono decisi in base alla graduatoria di lista decisa dai partiti. In altri, invece, sono gli elettori a decidere chi eleggere per un partito (Svizzera, Finlandia, Lussemburgo).

[87] Una volta presentata, la graduatoria di lista non può essere modificata nemmeno dal partito, se non a seguito di morte o rinunzia alla candidatura (art. 48.1 LOREG su cui v. SSTC 61/1987 del 20 maggio, in *Jur. Const.*, 75 ss., f.j. 2.°, 78, e 74/1995 del 12 maggio, *ivi*, 93 ss., f.j. unico, 96 s., nelle quali il *Tribunal* ha affermato che tale divieto non pregiudica il diritto di accesso alle cariche pubbliche dei candidati.

[88] Così JIMÉNEZ DE PARGA, 61.

[89] A favore di liste elettorali sbloccate v. i risultati del sondaggio realizzato nel 1992 riportati da MONTERO, GUNTHER, 44 ss. Tale opinione risulta ribadita da un sondaggio realizzato dal Centro de Investigaciones sobre la Realidad Social (CIRES) e pubblicato da *El Mundo* il 16 settembre 1994. Da esso è emerso che solo il 20% degli elettori spagnoli approva il sistema delle liste chiuse; il 25% preferirebbe eleggere individualmente il suo rappresentante, mentre un altro 25% non si è pronunziato. Riguardo alla definizione delle liste di candidati, per il 47% i candidati andrebbero designati attraverso la partecipazione diretta o indiretta dei militanti, mentre solo il 23% preferirebbe che i candidati fossero nominati dal presidente o dal un gruppo di personalità interne al partito.

sura l'egemonia dei partiti[90], *rectius* dei loro organi dirigenti, nella scelta dei candidati e, di riflesso, il senso di dipendenza politica di questi ultimi, una volta eletti, verso i primi. Inoltre, tale sistema allontanerebbe gli eletti dagli elettori ed, in particolare, dai problemi specifici della loro circoscrizione. Ne conseguirebbe, quindi, una classe parlamentare di bassa qualità, composta da personalità docili e mediocri, come tali capaci di assicurare ai partiti la massima obbedienza[91], ma, nel contempo, troppe volte omologate[92], prive di remore morali, scarsamente responsabili e, pertanto, disposte a cambiare gruppo e partito per accrescere il proprio potere personale[93]. Le liste chiuse e bloccate sarebbero, pertanto, causa indiretta del *transfuguismo* politico[94].

Per ovviare a tali conseguenze, si è, pertanto, proposta l'introduzione del voto di preferenza (tra candidati di una o più liste), pur nella consapevolezza degli inconvenienti da esso provocati nei paesi, tra cui il nostro, in cui è stato sperimentato[95]. In questo modo, si consentirebbe all'elettore di scegliere responsabilmente gli eletti, anche in relazione alle tendenze politiche da loro rappresentate nel partito, così da favorire la dialettica all'interno di quest'ultimo[96]. In questo modo l'elezione non dipenderebbe dall'ordine di

---

[90] Cfr. Ramírez Jiménez, 24; Baras Gómez, Botella Corral, 105.

[91] Sull'alto grado di disciplina dei partiti spagnoli v. Sánchez de Dios, secondo cui essa si basa, tra l'altro, sulla normativa elettorale nella misura in cui l'aspirazione ad essere inseriti ai vertici delle liste induce i deputati a sottomettersi alle istruzioni degli organi direttivi del partito. Inoltre la disciplina sul finanziamento pubblico dei partiti fa sì che da questi ultimi dipendano le sovvenzioni alle campagne elettorale dei singoli candidati (186 ss.) Tale grado di disciplina è dimostrato dalla alta percentuale (circa il 70%) di deputati che vengono riconfermati di legislatura in legislatura (188 ss.). Pertanto, conclude l'A. il principio costituzionale del libero mandato parlamentare manca completamente di effettività (209).

[92] Cfr. Martínez Sospedra [1997], 255, per cui i parlamentari sono spesso ridotti al ruolo di *claque*; Torres del Moral [1991], 137, parla di "un parlamentarismo más gris y monótono, con pocos solistas y mucho coro".

[93] Cfr. Herrero, 80 s.

[94] Cfr. Santaolalla López [1992], 115 s.; Torres del Moral [1991], 136 s.; Jiménez de Parga, 62 ss.

[95] Santamaría Ossorio [1994], 120; Id. [1996], 253 ss.), pur dichiarandosi favorevole al voto di preferenza, dubita che esso possa: offrire maggiori possibilità di scelta all'elettore; indebolire la posizione oligarchia del gruppo dirigente del partito; indurre quest'ultimo a candidare coloro che più sono graditi al corpo elettorale, come dimostra il fatto che nel sud Italia ed in Grecia il maggior ricorso al voto di preferenza non esprime l'insoddisfazione degli elettori per le liste presente, ma dipende essenzialmente da elementi clientelari. Infine, esso potrebbe determinare un maggior frazionamento nei partiti ed incentivare il clientelismo e la corruzione elettorale (come il caso italiano ancora una volta dimostra). V., altresì, Blanco Valdés [1996], 173 s.; Amato, 525, secondo cui abolire le preferenze "significa mantenere gli elettori in mano ai partiti; conservarle significa mantenere gli elettori in

graduatoria elettorale ma dal consenso ricevuto, il che avrebbe riflussi positivi ai fini sia del rafforzamento della democrazia all'interno dei partiti, sia del miglioramento della qualità complessiva della rappresentanza parlamentare.

Tale proposta muove, però, da una rappresentazione della situazione politica spagnola che, se certamente contiene elementi di verità, non appare, però, interamente accoglibile nella misura in cui tende ad assolutizzare le conclusioni cui perviene. Così, ad esempio, appare forzata l'affermazione per cui i candidati sono scelti dai partiti senza tenere conto del loro prestigio, della loro influenza sulla circoscrizione e dell'accoglienza da parte di quest'ultima[97]. Non è vero, quindi, che i partiti possono sempre e comunque imporre la propria volontà sugli elettori. Inoltre, la possibilità di scegliere tra candidati di partiti diversi (c.d. *splitting*) non è quasi mai utilizzata, perché giudicata dall'elettore espressione d'incoerenza politica, come dimostra, oltreché il caso tedesco[98], anche quanto avviene, come vedremo, nel *Senado* spagnolo, dove l'elettore, pur potendo fare altrimenti, vota per i candidati di uno stesso partito[99].

Lo stesso riferimento al *transfuguismo* politico appare, quantomeno, meritevole di una disamina più approfondita poiché, ammesso che tale fenomeno dipenda esclusivamente dalla qualità della classe parlamentare[100], la scelta di personalità ligie alla disciplina di partito ha contribuito a ridurre drasticamente il fenomeno, come l'esperienza delle ultime legislature dimostra[101].

---

mano alle clientele ed ai notabili"; per CACIAGLI [1996], 43 e 78 ss., il voto di preferenza è "espressione del vincolo personalista dell'interscambio clientelare".

[96] Cfr. BARAS GÓMEZ, BOTELLA CORRAL, 176 s., pur non nascondendo gli inconvenienti che il voto di preferenza ha provocato in paesi come il nostro; SANTAOLALLA LÓPEZ [1987], 2239 s.; JIMÉNEZ DE PARGA, 62 ss. favorevole al modello tedesco; CAVERO, 73, favorevole a liste "sbloccate" ma non aperte.

[97] Cfr. SANTAMARÍA OSSORIO [1994], 118 s.

[98] La proposta d'introdurre un sistema elettorale simile a quello tedesco per rimediare al fenomeno della spersonalizzazione del rapporto tra rappresentanti e rappresentati non tiene conto che in quel paese ciò non ha prodotto conseguenze rilevanti, poiché la massima parte degli elettori non divide il proprio voto tra lista e candidato e non percepisce una maggiore prossimità del candidato eletto nel collegio rispetto a quello eletto nella lista (SANTAMARÍA OSSORIO [1996], 257 ss.).

[99] Quando ciò non avviene, l'elettore si lascia guidare da un criterio, quello alfabetico, che certo non esprime una preferenza politica (v., *infra*, pag. 112 ss.) Cfr. SANTAMARÍA OSSORIO [1996], 255 ss.; BLANCO VALDÉS [1996], 174.

[100] *Contra* v. gli interventi degli on. R. PERALTA (IU), J. MOLÍNS (CiU) e J.A. ORTEGA-AMBRONA (in AA.VV. [1994a], rispettivamente pp. 98, 103 e 122).

[101] TORRES DEL MORAL [1991], 136 s., nota, al riguardo, che nella IV legislatura nessun parlamentare ha abbandonato i due maggiori partiti.

Più in generale, così argomentando, si rischia di avere una visione taumaturgica degli effetti dell'abolizione delle liste chiuse e bloccate, quasi che sia la panacea per risolvere d'incanto i problemi derivanti dalla oligarchizzazione dei partiti politici e dal loro eccessivo controllo sugli eletti[102], a partire dalla trasformazione delle *Cortes* in organi di registrazione delle decisioni prese al suo esterno dai partiti politici di maggioranza. L'esperienza comparata dimostra, invece, trattarsi di fenomeni storicamente radicati, comuni a tutte le democrazie europee, comprese quelle in cui esiste il voto di preferenza[103], le cui cause, profonde e complesse, sono intimamente connesse all'affermazione del *Parteienstaat*. Inoltre, vengono trascurati gli altri elementi che contribuiscono a ridurre di fatto il margine di scelta degli elettori, legati alla nascita ed allo sviluppo del sistema partitico spagnolo, quali: l'assenza di una tradizione politica locale; la mancata conoscenza dei candidati, una certa vischiosità nei comportamenti elettorali; l'omogeneizzazione a livello nazionale dei processi di comunicazione politica; la propensione al "voto utile" e, non ultima, la "leaderizzazione" della competizione politica[104].

In merito a quest'ultima notazione, va evidenziato che i capilista sono sovente eminenti personalità politiche, se non gli stessi candidati Presidenti del Governo[105], il che accentua il carattere politico e non personale del voto[106]. Del resto, le stesse elezioni politiche sono ormai caratterizzate dalla competizione tra i *leader* dei diversi schieramenti elettorali per la carica di Presidente del Governo, sicché è spesso quest'ultima a determinare la scelta degli elettori, a prescindere dal candidato specifico della loro circoscrizione[107].

---

[102] Cfr. Santamaría Ossorio [1994], 117 s.

[103] Cfr. Porras Nadales [1994a], 105 ss.; Santamaría Ossorio [1996], 242 ss.; Id. [1997], 180) il quale, pur non nutrendo aspettative taumaturgiche, si dichiarava favorevole all'introduzione del voto di preferenza per rispondere alla diffusa esigenza di una maggiore partecipazione politica dei cittadini.

[104] Cfr. Montero [1991], 240 e 250 ss.; Montero, Gunther, 48; Porras Nadales, 14, secondo cui siffatta impostazione, concentrandosi sulla mera riforma del meccanismo elettorale, "constituye cuanto menos una nueva versión optimista de una concepción simplificada e instrumental de las relaciones entre sociedad y poderes públicos".

[105] V. *supra*, pag. 37 ed ivi nota 118.

[106] Cfr. Araujo Díaz De Terán, 165.

[107] Cfr. in tal senso Torres del Moral [1990], 68; Id. [1991], 118; Martínez Sospedra [1997], 264 s. che parla, al riguardo, di "presidenzialismo bastardo". L'analisi socio-politica evidenzia come l'elettorato spagnolo, prevalentemente centrista, si sia dimostrato storicamente più stabile degli stessi partiti, i quali, pertanto, cercano di catturarne il consenso non attraendo a sé tale elettorato, ma adattandosi ad esso (v. Torres del Moral [1991], 115 s.)

Sotto il profilo strettamente giuridico, il voto chiuso e bloccato è ritenuto incostituzionale perché, obbligando gli elettori a ratificare l'ordine dei candidati predisposto dal partito, violerebbe la libertà di voto sancita dagli artt. 23.1, 68.1 e 69.2 CE[108]. Inoltre il voto bloccato sarebbe in contrasto con il divieto di mandato imperativo sancito dall'art. 67.2 CE Se, infatti, con tal sistema l'elettore vota per il partito e non per il candidato, quest'ultimo dovrebbe perdere il seggio se abbandona il partito nelle cui liste è stato eletto[109].

Entrambe le obiezioni vanno però respinte perché tendono ad assolutizzare i principi invocati.

La prima obiezione, infatti, sottintende la tesi per cui una formula elettorale tanto più è democratica, quanto più consente all'elettore libertà di scelta. Portando il ragionamento all'estremo, l'elettore dovrebbe avere il diritto di scegliere non tra partiti, ma tra candidati, anche di partiti diversi. In quest'ottica, il maggioritario uninominale sarebbe contrario ai principi democratici perché, per sua natura, restringe le possibilità di scelta dell'elettore[110]. Tale posizione, però, tende ad ignorare la decisiva intermediazione politica che i partiti svolgono tra elettori ed eletti. L'elettore, infatti, non è chiamato a scegliere i migliori candidati, ma ad esprimere la sua preferenza politica tra le diverse opzioni ricapitolate e sintetizzate dai partiti politici. Su tale base, comune a tutte le formule elettorali, il legislatore è poi chiamato a modulare la libertà di voto, senza ovviamente snaturarne l'essenza, in funzione del perseguimento di finalità egualmente meritevoli di tutela costituzionale, quali, ad esempio, la massima rappresentanza delle forze politiche esistenti nel paese (democrazia in entrata o *input*) oppure la governabilità (democrazia in uscita o *output*). Così, nel caso spagnolo, la scelta a favore del voto chiuso e bloccato rispose all'esigenza di consolidare l'allora nascente sistema partitico.

La seconda obiezione, secondo cui il voto chiuso e bloccato lederebbe il divieto di mandato imperativo perché farebbe dipendere l'elezione e, quindi, il mandato dell'eletto dalla candidatura del partito, non considera adeguatamente che anche in tali casi l'elemento personale è comunque presente, poiché l'elettore vota prevalentemente, ma non esclusivamente per il partito, come sarebbe nel caso in cui a questi spettasse la scelta dei suoi rappresentanti in parlamento. Nel voto elemento personale ed elemento politico si fondono[111]: l'elettore vota per un candidato perché

---

[108] Così SANTAOLALLA LÓPEZ [1987], 2233 s.
[109] V., ancora, SANTAOLALLA LÓPEZ [1987], 2234 ss.
[110] Cfr. SANTAMARÍA OSSORIO [1994], 117; ID. [1996], 245 ss.
[111] Cfr. SALAZAR BENÍTEZ, 342 s.; CURRERI [2004a], 88 ss.

di quel partito, ovvero, detto altrimenti, vota per un partito attraverso un candidato[112]. L'elettore, anche quando non può selezionare i candidati, li valuta comunque ai fini del proprio voto. Inoltre, l'obiezione va respinta nella misura in cui considera la disciplina di partito in contrasto con l'art. 67.2 CE, che va interpretato in conformità al ruolo dei partiti politici nelle moderne democrazie rappresentative[113]. Pertanto la perdita del seggio da parte del parlamentare transfuga va considerata, come meglio vedremo in seguito, costituzionalmente compatibile con un'interpretazione del citato art. 67.2 conforme all'art. 6 CE

In realtà, l'abolizione delle liste *cerradas y bloqueadas* è solo un aspetto del più vasto problema, postosi in dottrina sin dal 1977[114], della riforma del sistema elettorale spagnolo[115]: o in modo radicale, attraverso il passaggio al maggioritario uninominale; oppure limitandosi all'introduzione di correttivi al vigente sistema proporzionale (aumento del numero dei deputati; diversificazione del numero minimo di deputati spettante a ciascuna circoscrizione; ampliamento di queste ultime; introduzione di un qualche meccanismo di recupero dei resti).

In quest'ottica, si è anche proposta, sulla base dell'esempio tedesco[116], l'introduzione per via legislativa delle primarie, finora previste solo dagli

---

[112] Cfr. GARCÍA PELAYO, 83; KELSEN, 84; NOCILLA, 580; ATRIPALDI, 458 s.

[113] Cfr. CURRERI [2004a], 99 ss.

[114] Il dibattito sulla riforma del sistema elettorale può suddividersi in tre fasi. La prima, dal 1977 fino agli inizi degli anni novanta, in cui si è cercato di migliorare il carattere proporzionale, principalmente aumentando a 400 il numero dei deputati, a costo però di compromettere la stabilità governativa. La seconda, fino al 1993, in cui, a seguito degli scandali politici, si è cercato di migliorare la classe parlamentare e ridurre il potere della burocrazia partitica attribuendo agli elettori il potere di selezionarla (voto di preferenza, sistema elettorale tedesco); ciò nella convinzione che sussista una relazione tra sistema elettorale e livello di moralità nella vita politica. La terza, dal 1993, in cui, per ovviare ai problemi di governabilità posti dalle necessarie alleanze di governo con i partiti nazionalisti basco e catalano, si è proposta l'introduzione di sistemi di tipo maggioritario, anche se si è evidenziato il rischio di un rafforzamento per questa via di tale forze politiche e, pertanto, del loro peso ai fini della formazione del governo. Cfr. DEL CASTILLO [1998], 71 ss., per cui il sistema elettorale spagnolo ha dato buona prova di sé riuscendo a conseguire gli obiettivi d'integrazione parlamentare e di stabilità di governo che ci si era prefissi.

[115] Sulla riforma del sistema elettorale, oltre agli autori già citati, v. NOHLEN, 61 ss.; RAE, RAMÍREZ; OLLERO TASSARA, 10 ss.; AA.VV. [1994b]; SANTAMARÍA OSSORIO [1996], 236 ss.; BOTELLA, 91 ss.; TORRES DEL MORAL [1990], 72 s.; ID. [1991], 122 s.; BILBAO ARRESE, 319 ss., dove sono simulati i modesti effetti che avrebbero la riduzione a trecento del numero dei deputati e l'innalzamento al 5% della clausola di sbarramento.

[116] Il caso tedesco dimostra come le "primarie" possono applicarsi anche ad un sistema proporzionale. In base all'art. 21 della legge elettorale tedesca e 17 della legge sui partiti, i candidati sono designati con voto segreto dall'assemblea degli iscritti al partito

statuti di alcuni partiti[117]. Mentre, infatti, il voto di preferenza, consente solo una selezione "di secondo grado" rispetto a quella già operata dal partito[118], le primarie permettono ad elettori e militanti di partecipare "in primo grado" ad uno dei compiti fondamentali svolti dai partiti politici, quello della scelta delle candidature e della redazione delle graduatorie di lista[119], spesso decise anche in Spagna dai vertici dei partiti in modo poco trasparente[120]. Tale meccanismo, pertanto, "consente di collegare i due poli del rapporto rappresentativo, elettori ed eletti, senza prescindere dalla necessaria mediazione dei partiti"[121].

Al di là di tali considerazioni specifiche, rimane il dato di fondo che con il voto bloccato gli elettori votano prevalentemente per il partito e non per il candidato. Questi è, pertanto, consapevole di essere stato eletto non solo per le proprie qualità personali, ma anche, e soprattutto, per l'essere stato incluso dal partito nella lista[122].

---

che hanno diritto di voto nella circoscrizione o da un organo rappresentativo del partito – competente in via ordinaria o istituito *ad hoc* – da loro democraticamente eletto. La direzione del partito può porre il veto sui candidati così designati dall'assemblea, salvo l'obbligo di adeguarvisi in caso di sua nuova deliberazione. L'applicazione di tali norme è affidata alla gestione interna dei partiti.

[117] Le "primarie" sono state per la prima volta introdotte da IU a Madrid nelle elezioni politiche del '93 e del '96, con scarsi risultati (v. SALAZAR BENÍTEZ, 337 s.).

Il 21 marzo 1998 il comitato federale del PSOE ha approvato il *Reglamento de Seleción de candidatos y candidatas a cargos públicos*, nel cui *Preámbulo* si stabilisce che tutti i candidati devono sottoscrivere il *Compromiso Ético que garantice que en su actuación como cargos públicos no sólo mantengan un comportamiento acorde con la legalidad, sino tambien una conducta personal de integridad en su actividad pública*. L'art. 3, inoltre, vincola i candidati al programma elettorale ed alle risoluzioni e proposte elettorali approvate dal congresso del partito e dal suo comitato federale. Il ricorso alle primarie per la scelta del candidato alla Presidenza del Governo, con la imprevista vittoria dello sfidante J. Borrell sul segretario del partito J. Almunia, ha evidenziato più che altro gli effetti più deleteri delle primarie: la minore importanza dei contenuti programmatici a fronte invece del maggiore risalto degli aspetti personali (v. SALAZAR BENÍTEZ, 354 ss.).

[118] Cfr. ESPÍN TEMPLADO, 40 (11 s. ed. it.).

[119] Per ATRIPALDI, 492, il procedimento di scelta dei candidati andrebbe aperto ai cittadini-elettori "in modo che il rapporto tra cittadino e partiti non si manifesti quasi *a posteriori* attraverso un consenso a schemi già definiti, ma si riveli già agli inizi della fase di scelta come determinante o quanto meno orientativo. Il che vuol dire che il cittadino deve poter avere attraverso una migliore partecipazione all'attività di scelta, un ruolo più ampio e valido e che la stessa funzione di *rappresentanza* del cittadino, attribuita ai partiti, risulta in definitiva più piena ed effettiva" (corsivi nel testo).

[120] Più in generale, la disciplina statutaria su tale meccanismo è giudicata poco trasparente ed efficace, cosicché la selezione delle candidature è, piuttosto, il risultato della combinazione di tre criteri: la selezione autoreferenziale, la rappresentatività ed il ricorso a figure sociali predisposte al reclutamento (cfr. SALAZAR BENÍTEZ, 328 ss., favore-

La prevalenza dell'elemento politico su quello meramente personale nella scelta elettorale trova, infine, un'ennesima conferma nelle disposizioni della LOREG, derivanti dal *Real Decreto-ley* 20/1977, sulla sostituzione dei deputati decaduti dal mandato per morte, incapacità o rinuncia (art. 164.1)[123]. In simili casi, infatti, il seggio viene attribuito al candidato della medesima lista, seguendone la graduatoria. A tal fine, le liste elettorali per il *Congreso*, oltreché un numero di candidati pari ai seggi da assegnare, devono includere tre candidati supplenti (art. 46.3), ai quali si ricorre qualora la lista risulti esaurita (art. 48.2).

Tali disposizioni, infatti, si basano sul presupposto che nel voto l'elemento politico prevalga su quello personale. Solo, infatti, se si ammette che gli elettori votano più per il partito che per la persona, si può ammettere che alla vacanza del seggio non debba seguire la convocazione di elezioni par-

---

vole ad una riforma legislativa e statutaria per rendere più democratica la selezione dei candidati; concorda TORRES DEL MORAL [1990], 72 s. Favorevole all'approvazione delle liste in organi ampi di partito e con modalità che consentano la rappresentanza non solo della maggioranza ma anche delle minoranze si è detto l'on. MOLÍNS [CiU], 103).

[121] A favore dell'introduzione in Spagna delle primarie v.: ESPÍN TEMPLADO, 37 s. (9 s. ed. it.) per il quale esse andrebbero aperte non solo agli iscritti al partito ma a tutti i suoi elettori. Esse andrebbero imposte per legge, senza che ciò leda la libertà di organizzazione del partito, sia perché la Costituzione ne impone la democrazia all'interno, sia perché si tratta di designare candidati a cariche pubbliche; BLANCO VALDÉS [1996], 177, per il quale, invece, le primarie andrebbero aperte ai soli iscritti al partito a livello comunale per le elezioni locali, ai residenti in ciascuna provincia per quelle generali e autonomiche: "tale soluzione potrebbe non soltanto migliorare il livello di consenso partitico sulle *élites* che occupano cariche rappresentative, ma anche favorire, forse, un processo d'iscrizione ai partiti nella misura in cui i cittadini percepissero che la loro adesione costituisce la condizione per offrire loro una reale opportunità di partecipazione alla selezione dei *leaders* politici, che verrebbe meno al di fuori di un partito". Contro il sistema delle primarie v. JIMÉNEZ DE PARGA, 63, perché favorisce i pochi iscritti rispetto ai molti elettori e i candidati economicamente più facoltosi rispetto agli altri; SAIZ ARNÁIZ [2000-2001], 179 ss., secondo cui alle primarie andrebbero affiancati altri metodi di selezione dei candidati, pena un'inaccettabile compressione della autonomia dei partiti. In Italia la Corte costituzionale (sentenza 27 giugno 1975, n. 203, in *Giur. cost.*, 1975, 1580 ss.) ha ritenuto l'ordine di lista stabilito dal partito non lesivo dei principi della libertà di voto (art. 48 Cost.) e del diritto d'accesso alle cariche pubbliche in condizioni di parità (art. 51 Cost.) perché la scelta dei candidati ed il loro ordine di presentazione sono "un fatto interno proprio delle organizzazioni promotrici, estraneo pertanto al contenuto e allo svolgimento sostanziale delle elezioni".

[122] Cfr. GALLEGO CASTEÑERA, 72; JIMÉNEZ DE PARGA, 61 ; SANTAMARÍA OSSORIO [1997], 180.

[123] Dai dati riportati da SÁNCHEZ DE DIOS, 208 s., emerge che le sostituzioni riguardano mediamente 35-40 deputati per legislatura (11 in quella costituente, 47 nella I, 39 nella II, 38 nella III e 37 nella IV; il maggior numero della prima legislatura fu dovuto al passaggio di molti parlamentari nazionali ai consigli regionali appena costituiti. Di tali sostituzioni mediamente 3-4 dipendono dalla morte del deputato ed il 10% da dissidi tra deputato e partito.

ziali, ma la proclamazione del primo dei non eletti della medesima lista del decaduto. Lo stesso accade, come vedremo, al *Senado*, dove la figura del candidato supplente evita la convocazione di elezioni suppletive[124].

Da tutto quanto sopra detto emerge, crediamo, abbastanza nettamente come l'insieme delle disposizioni costituzionali e legislative riguardanti il ruolo dei partiti e l'articolazione del sistema elettorale, concorrano ad assoggettare il candidato eletto al mandato ideologico di partito (*Parteigebundenes Mandat*). Se così è, non può sin d'ora non rilevarsi l'intima contraddittorietà dell'ordinamento spagnolo che, se da un lato si basa sul ruolo fondamentale svolto dai partiti politici, su cui si modella sia il sistema elettorale sia l'organizzazione parlamentare[125], dall'altro consente, come vedremo, al singolo eletto di conservare il seggio anche dopo aver abbandonato in corso di legislatura il partito nelle cui liste (chiuse e bloccate) si è presentato dinanzi all'elettorato e per il quale è stato votato[126].

3. IL SISTEMA ELETTORALE DEL *SENADO*

Le conclusioni cui siamo pervenuti analizzando il sistema elettorale del *Congreso* valgono anche per il *Senado*[127], nonostante la formula maggioritaria in massima parte adottata per la sua elezione consenta – in ipotesi più che al *Congreso* – candidature personali indipendenti.

Pur essendo "cámara de representación territorial" (art. 69.1 CE), il *Senado* è composto per quattro quinti da senatori eletti direttamente dal corpo elettorale su base provinciale e solo per il restante quinto da senatori designati dalle Comunità autonome[128].

---

[124] Ciò non toglie che la sostituzione non possa ledere il diritto del parlamentare a rimanere in carica. Così nell'A.T.C. 54/1989 del 31 gennaio (in *Jur. Const.*, 995 ss., f.j.2.°, 999) i giudici costituzionali respinsero l'istanza del *Partido Regionalista de Cantabria* perché fosse revocata la sospensione dell'esecuzione della pena accessoria dell'interdizione ai pubblici uffici inflitta ad un parlamentare, stabilita con A.T.C. 981/1988 del 25 agosto, ritenendo che i diritti fondamentali in questione spettassero al deputato ricorrente e non al gruppo parlamentare. La questione è stata decisa definitivamente con la STC 7/1992, in *Jur. Const.*, 74 ss., in cui i giudici hanno accolto *l'amparo* del parlamentare perché rimosso senza seguire la prevista procedura.

[125] Cfr. RECODER DE CASSO, 1017.

[126] V. in tal senso gli interventi dell'on. R. PERALTA (IU) (in AA.VV. [1994a], 98) e di J.A. ORTEGA-AMBRONA (*ivi*, 123).

[127] Sul sistema elettorale del Senato v., oltre gli autori già citati, FERNANDEZ SEGADO [1985], 80 ss.

[128] Ben diversa sarebbe stata la composizione del *Senado* se fosse stato approvato l'articolo 60 dell'*Anteproyecto* della Costituzione che, ispirandosi al modello federale, ne

Benché la carica di senatore non sia incompatibile con quella di membro dell'Assemblea legislativa di una Comunità autonoma (art. 67.1 CE)[129], la quasi schiacciante prevalenza numerica dei senatori eletti porta a privilegiare la rappresentanza politica generale su quella territoriale, particolare e specifica, delle Comunità autonome[130]. Pertanto, dei duecentocinquantanove senatori di cui si compone il *Senado* nella VII legislatura, ben duecentotto sono eletti direttamente dal corpo elettorale mediante un sistema maggioritario, con collegi plurinominali su base provinciale ed a voto limitato.

---

faceva una "Cámara autonómica" ("El Senado se compone de los representantes de los distintos territorios autónomos que integran España"). Nel corso dei lavori della costituente, tale prima formulazione fu però superata in favore di altre, in base alle quali il *Senado* si poneva: a) dapprima come assemblea rappresentativa "de las diferentes entitades territoriales que integran España en los términos que determine la ley orgánica" (art. 64 dell'*Informe* [relazione] della *Ponencia* che, quindi, decostituzionalizzava la materia rinviando ad un'apposita legge organica); b) indi, come camera di rappresentanza delle province, ciascuna delle quali avrebbe eletto quattro senatori (v. emendamento dell'on. Alzaga Villaamil); c) infine, come camera ibrida di rappresentanza territoriale, che avrebbe integrato il proprio carattere sostanzialmente provinciale con una certa presenza delle Comunità autonome. Sul processo costituente che ha portato all'attuale formulazione dell'art. 69 CE e sulle sue cause v. Fernández Segado [1996], 190 ss., al quale si rinvia per una rassegna delle posizioni dottrinali circa l'esiguità o meno del numero di senatori designati dalle Comunità autonome (218 ss.).

[129] L'art. 67.1 CE vieta solo la contemporanea appartenenza, oltreché ad entrambe le Camere, al *Congreso* e all'Assemblea di una Comunità autonoma. Tale compatibilità consente un miglior raccordo tra Comunità autonome e *Senado*, anche se non è mancato chi ha rilevato i notevoli inconvenienti pratici che essa comporta (v. Fernández Segado [1996], 241 ss.; De Vega García, 126 s., secondo cui, grazie a tale compatibilità, è possibile "insertar las peticiones, derechos e intereses de las Comunidades periféricas y regionales en el aparato institucional y centralista del Estado").

[130] Cfr. Punset Blanco [1980], 105 ss. In quest'ottica perde d'importanza la questione se tale rappresentanza territoriale *ex* art. 69 CE vada riferita alla provincia, in cui i quattro quinti dei senatori vengono eletti (secondo comma) o alle Comunità autonome da cui il restante quinto viene designato (quinto comma) (v. Baras Gómez, Botella Corral, 55 s.). Per questo motivo si è parlato in dottrina, senza mezzi termini, della rappresentanza territoriale del *Senado* come di "una mera ficción constitucional" (Alvarez Conde [1983], 109) o di mera "vocación" (Cruz Villalón, 44). Per Alba Navarro [1986], 1314 s., ciò dipende, invece, non dal sistema elettorale, ma dalle limitate sue attribuzioni costituzionali. Perché il *Senado* sia un'autentica camera di rappresentanza territoriale occorrerebbe riformare l'articolo 69 CE (Recoder de Casso, 1052 ss.), oppure intervenire sul piano legislativo, a partire dalla legge elettorale, sviluppando i principi di rappresentanza territoriale già presenti negli statuti delle Comunità autonome (Fernández-Carcicero y González, 956 ss.). Proposte di riforma in tal senso sono state formulate dalle due maggiori forze politiche (v. quella di trasformazione del *Senado* in camera di di rappresentanza regionale presentata alla fine del 2001 dal PSOE), senza alcun esito. Da ultimo, il 27 dicembre 2003 il Presidente del Governo Aznar si è detto contrario alla riforma del *Senado*

Inoltre, l'art. 69.2 CE, affermando che "en cada provincia se elegirán …", anziché "cada provincia elegirá …", considera la provincia come una mera circoscrizione elettorale[131]. Della rappresentanza territoriale è stata data, quindi, un'interpretazione riduttiva, in riferimento cioè non alla composizione strutturale del *Senado*, ma alle sue modalità d'elezione, benché la formulazione dell'art. 69.1 CE ("El Senado es la Cámara de representación territorial.") si sarebbe ben prestata a maggiori sviluppi interpretativi di quelli che consente, ad esempio, l'art. 57 della nostra Costituzione ("il Senato della Repubblica sarà eletto su base regionale"), in cui il riferimento alle regioni è da intendere in chiave elettorale[132].

I senatori, quindi, non rappresentano la provincia in cui sono eletti, ma i suoi cittadini perché membri di un'assemblea chiamata a rappresentare, come il *Congreso*, l'intero popolo spagnolo (art. 66.1 CE)[133]. Al pari, come vedremo, dei senatori designati dalle Comunità autonome e dei deputati, essi non sono legati da mandato imperativo (art. 67.2 CE).

Come accennavamo, i quattro quinti dei senatori sono eletti con il sistema di voto limitato. Gli elettori dispongono, infatti, di tanti voti quanti sono i candidati da eleggere, meno uno. Così, ad esempio, nelle Province in cui devono eleggersi quattro senatori, gli elettori possono esprimere fino a tre voti (v. art. 166.1.*a* LOREG). Al contrario del *Congreso*, in cui le liste sono chiuse, al *Senado* vige un sistema elettorale a lista aperta[134], in cui gli elettori possono votare per candidati anche di partiti diversi, eventualmente anche indipendenti (c.d. *splitting* o *panachage*)[135]. La legge, infatti, non parla di preferenze all'interno dello stesso partito, ma di voti[136]. Inoltre, come accennato, l'art. 171 LOREG, specificando i precedenti artt. 44.1 e 46.3, ammette candidature individuali indipendenti, fuori dai partiti politici.

---

[131] Cfr. PUNSET BLANCO [1983], 55 s.

[132] Cfr. FERNÁNDEZ-CARCICERO Y GONZÁLEZ, 955.

[133] Cfr. FERNÁNDEZ SEGADO [1996], 209 s. e 219 s. il quale rileva che, ovviamente, ciò non significa che non esista "una mayor sintonía y afinidad de los electos con la población de la provincia en la que han sido elegidos; ciertamente, no hay mandato imperativo, pero ello no significa que esa especial sensibilidad hacia un determinado territorio y su población no haya de existir, aun cuando en ocasiones pueda resultar aminorada, cuando no, lisa y llanamente, difuminada por la lógica partidista" (210).

[134] Cfr. MONTERO, GUNTHER, 63 ss.

[135] La facoltà di votare per candidati di liste diverse, prevista dalla *Ley Maura* del 1907, di stampo maggioritario, fu confermata dal *Real Decreto* del maggio 1931, anche se già da allora essa era poco utilizzata; v. BARAS GÓMEZ, BOTELLA CORRAL, 28, 83 e 177; MONTERO, GUNTHER, 63 ss.

[136] "El votante marcará con una cruz el recuadro correspondiente al candidato o candidatos al que otorga su voto" (art. 172.*d* LOREG).

Pur non essendo a ciò obbligati, gli elettori, per ovvia coerenza politica, sono soliti però concentrare il proprio voto sui candidati dello stesso partito, e non su candidati di partiti diversi, facendo prevalere nella loro scelta il dato politico su quello personale. Pertanto, è molto improbabile che gli elettori votino per il candidato a prescindere dal partito[137]. Di fatto, dal 1977, cioè dalla nascita dei partiti politici, le candidature indipendenti sono quasi scomparse, preferendosi piuttosto candidarsi da indipendenti nei partiti[138] ed in quanto tali, associarsi e non iscriversi ai corrispondenti gruppi parlamentari[139]. Esse non sono ormai che il retaggio di una tradizione storica[140], priva ormai di riscontro in Spagna[141], come in tutte le altre

---

[137] V. l'analisi di LIJPHART, LÓPEZ PINTOR, 225 ss., da cui emerge che la massima parte degli elettori vota per i candidati di un solo partito nell'ordine alfabetico in cui sono presentati. V. anche FERNÁNDEZ SEGADO [1996], 217 s. Anche in Germania la massima parte degli elettori non divide il proprio voto tra lista proporzionale e candidato nel collegio uninominale, nonostante il sistema elettorale, basato sulla doppia scheda, lo consenta. Secondo l'analisi di JESSE, 115, l'85-90% di coloro che hanno votato per le liste della *C.D.U.* e della *S.P.D.* tra il 1957 ed il 1987 hanno con il primo voto votato anche per il candidato del medesimo partito con il primo voto.

[138] I senatori eletti come indipendenti o come espressione di candidature unitarie diverse da quelle dei partiti furono 50 nel 1977, 4 nel 1979, 1 nel 1982 e nel 1986, e nessuno a partire dal 1989; v. MONTERO, GUNTHER, 66 nt. 31.

[139] V. *infra*, pag. 245.

[140] La possibilità per i parlamentari di restare indipendenti e formare come tali raggruppamenti parlamentari era prevista dal regolamento del Parlamento monocamerale della II Repubblica (art. 11.4 del *Reglamento Provisional de las Cortes Constituyentes* del 14 luglio 1931 e 11.4 del *Reglamento del Congreso de los Diputados* del 29 novembre 1934), secondo cui la *Mesa* poteva considerare come gruppo formato "de indefinidos o independientes" tutti coloro che non si erano iscritti ad un gruppo parlamentare né desideravano incorporarsi a "sector afín". In conformità a tali disposizioni, nel 1931 si formò *l'Agrupación al Servicio de la República*, composto dai parlamentari eletti come indipendenti.

[141] Dopo la caduta del regime franchista, i regolamenti provvisori di entrambe le Camere (quello del *Congreso* – RPCD – approvato il 13 ottobre e promulgato il successivo 17 (*B.O.C.* del 21 ottobre 1977; *B.O.E.* del 26 ottobre 1977); quello del *Senado* – RPS – approvato il 14 ottobre e promulgato il successivo 18) decisero di non riconoscere la figura del parlamentare indipendente, obbligandolo piuttosto a confluire nel gruppo misto "por evitar en el seno de las primeras Cortes democráticas personalismos y individualismos nocivos para el naciente sistema de partídos", v. SAIZ ARNÁIZ [1988], 97 e più in generale 94 ss., con riferimenti sul tema anche ai regolamenti dei Parlamenti delle Comunità autonome (nt. 14); ID. [1989], 124 e più in generale 121 ss. ed, ivi, nota 71. Nonostante il relativo regolamento provvisorio non vi facesse espresso riferimento, al *Senado* nella Legislatura costituente si costituirono due gruppi parlamentari autoqualificatisi come "indipendenti": l'*Agrupación independiente* ed il *Grupo independiente*, formati rispettivamente da 13 e 10 senatori. Ma già dalla I legislatura non vi furono più indipendenti. Nell'attuale VIII legislatura i membri del *Senado* sono espressione soltanto di partiti politici, nazionali o, eccezionalmente, regio-

consolidate democrazie europee. La fondamentale funzione d'intermediazione tra elettori ed eletti svolta dai partiti politici ha, di fatto, soppresso la figura del singolo candidato indipendente[142].

Tale logica partitica è, peraltro, rafforzata dal fatto che nella scheda elettorale i candidati non sono più posti in ordine alfabetico, come prevedeva il *Real Decreto Ley* 20/1977, ma vengono raggruppati in base alla denominazione o alla sigla ed al simbolo del partito, coalizione o raggruppamento di elettori che li hanno presentati (art. 172.3.*a* LOREG). Piuttosto in ordine alfabetico sono collocati i candidati presentatisi sotto il medesimo simbolo, il che, di fatto, provoca la tendenza a votare i primi anziché gli ultimi[143]. Del resto, anche se non vietata, la presentazione da parte dei partiti di un numero di candidati superiore a quello dei voti spettanti agli elettori, è in pratica penalizzata. Essa, infatti, potrebbe portare alla perdita del seggio a causa delle divisioni nell'elettorato così provocate e che la competizione tra i candidati dello stesso partito non potrebbe che acuire. Di fatto, quindi, il partito che ottiene nella provincia il maggior numero di voti conquista i tre quarti dei seggi in palio[144].

La prevalenza nel voto dell'elemento politico su quello meramente personale trova ulteriore conferma nella normativa sui seggi vacanti per morte, incapacità o dimissioni dei senatori elettivi. In tali casi, al pari di quanto avviene al *Congreso*, non si prevede – come in passato[145] – la convocazione di un'elezione suppletiva, limitata alla circoscrizione interessata, ma il ricorso ai candidati "supplenti". Al *Senado*, infatti, a margine di ciascuna candidatura, incluse quelle indipendenti, deve essere indicato, in veste grafica diversa (art. 172.3.*b* LOREG), il nome del candidato supplente (art. 171.2 LOREG), il quale subentra al senatore eletto nelle circo-

---

nali. Difatti, si sono costituiti i seguenti gruppi parlamentari (tra parentesi il numero dei componenti): *Popular* (126), *Socialista* (94), *Entesa Catalana de Progrés* (16), *Nacionalista Vasco* (7), *Catalán de Convergència i Unió* (6), *Coalición Canaria* (6), *mixto* (4), di cui fanno parte due senatori eletti nelle liste di *Ixquierda Unida*, uno del *Bloque Nacionalista.Gallego* ed uno del *Partido Aragonés*.

[142] Cfr. STERN, 754.

[143] Ne consegue che il terzo in graduatoria, di solito, non viene eletto e che il suo scarto dal secondo è ridotto; cfr. LIJPHART, LÓPEZ PINTOR, 225 ss.; BARAS GÓMEZ, BOTELLA CORRAL, 113.

[144] Ad esempio il rapporto di seggi conquistati tra il PP ed il PSOE posto, è stato di tre ad uno in tredici province su diciassette (le quattro province escluse sono la *Cataluña*, l'*Andalucía*, il *País Vasco* e le *Canarias*).

[145] Secondo l'abrogato art. 21.3 del *Real Decreto-ley* 20/1977 se la vacanza del seggio si verificava entro due anni dalle elezioni, venivano convocate elezioni parziali; trascorso tale termine, il seggio restava invece scoperto, il che conferiva al senatore che non si voleva ricandidare una maggiore indipendenza.

stanze anzidette (art. 166.2 LOREG). Non è prevista, invece, la sostituzione del supplente con supplenti di altri candidati. Il supplente, infatti, può subentrare solo al senatore cui si è collegato. Pertanto, in caso di morte, incapacità o dimissioni del supplente, il seggio rimane vacante.

Tale procedimento di sostituzione trova spiegazione e si giustifica in base alla prevalenza nel voto del dato politico su quello personale anche quando, com'è il caso del *Senado*, il sistema di lista aperta permette la personalizzazione del voto. Diversamente, il legislatore avrebbe potuto optare per soluzioni diverse, quali la convocazione di elezioni suppletive oppure, volendone evitare i costi, la nomina del secondo candidato più votato, anche se di diversa appartenenza politica. L'aver, incece, il legislatore ritenuto che l'elettore vota per il partito e, in subordine, per il candidato, consente la sostituzione di quest'ultimo senza che ciò sia considerato un'alterazione della volontà elettorale o motivo di discontinuità nella sua rappresentanza politica.

Più in generale, alla diversità dei sistemi elettorali previsti per le due Camere – proporzionale per il *Congreso*, maggioritario per il *Senado* – non corrisponde una diversa finalità del voto degli elettori – per il partito nel primo caso, per la persona nel secondo. Se così fosse, si dovrebbe ritenere che *Congreso* e *Senado* s'ispirano a logiche rappresentative diverse ed opposte: quella liberale al *Senado*, fondata sul singolo senatore; quella democratica al *Congreso*, fondata sui partiti politici. Il che non è, perché in entrambi i casi i partiti svolgono un ruolo decisivo, come peraltro dimostra la concorde composizione politica delle due camere spagnole.

Nonostante i diversi sistemi elettorali, la distribuzione dei seggi senatoriali in ciascuna circoscrizione provinciale è politicamente simmetrica a quella del *Congreso*[146]. Anzi, di solito, accade che il partito o la coalizione di partiti che hanno la maggioranza relativa al *Congreso* ottengano quella assoluta al *Senado*, per gli effetti più propriamente maggioritari del sistema elettorale di quest'ultimo.

Tale simmetria si realizza anche grazie da un lato alla pari durata quadriennale delle due camere (artt. 68.4 e 69.6 CE)[147], dall'altro alla decisione del Presidente del Governo di chiedere ed ottenere dal Re lo scioglimento anticipato (artt. 62.*b)* e 115.1 CE) non solo del *Congreso*, ma anche del *Senado* (art. 99.5 CE)[148], al fine di conquistarne la maggioranza, benché

---

[146] Cfr. Ollero Tassara, 11; v. i dati e l'analisi su di essi condotta da Montero [1991], 264 ss.

[147] Cfr. Linde Paniagua [1996], 102.

[148] *Congreso* e *Senado* sono stati contemporaneamente sciolti prima della loro scadenza naturale nella I (*Real decreto* del 27 agosto 1982), III (1 settembre 1989) e V legislatura (8 gennaio 1996), mentre vanno considerati tecnici gli scioglimenti della II (22 aprile 1986) e IV (12 aprile 1989) legislatura, che ne hanno abbreviato di poco il termine legale per permettere il voto prima dell'estate.

ciò non sia costituzionalmente necessario. Quello spagnolo, ricordiamo[149], è un sistema bicamerale imperfetto, in cui il Governo può superare l'eventuale opposizione del *Senado*, che non ha peraltro poteri in materia fiduciaria.

Inoltre, mentre l'art. 68.2 CE, a proposito dell'elezione del *Congreso*, stabilisce tassativamente che "la circunscripcion electoral es la provincia", l'art. 69.2 CE, riguardo all'elezione del *Senado*, nulla dice a proposito della circoscrizione elettorale, limitandosi a prescrivere che "en cada provincia se elegirán cuatro Senadores por sufragio universal, libre, igual, directo y secreto por los votantes de cada una de ellas, en los términos que señale una ley orgánica". Secondo tale disposizione il legislatore spagnolo avrebbe potuto istituire in ciascuna provincia o quattro circoscrizioni uninominali oppure un'unica circoscrizione plurinominale. La scelta è caduta su quest'ultima possibilità (art. 161.1 LOREG)[150], sia per attutire l'effetto maggioritario, così da facilitare la rappresentanza delle minoranze, sia per scoraggiare le candidature indipendenti locali.

Oltre a questi, altri due elementi hanno reso tale sistema ancor più maggioritario di un maggioritario semplice con circoscrizioni uninominali: il ridotto numero di senatori elettivi (come detto appena 208) e l'attribuzione a ciascuna provincia di un eguale numero di senatori da eleggere (quattro *ex* art. 69.2 CE), a prescindere dalla loro dimensione demografica[151]. Come per il *Congreso*, ciò ha finito per sovrarappresentare le province meno popolate, inizialmente di tradizione rurale e conservatrice e, al contrario, per sottorappresentare quelle con maggiore popolazione, più industrializzate, inizialmente di tradizione progressista.

Il sistema elettorale del *Senado*, quindi, non corregge, ma anzi, amplifica le dis-proporzionalità elettorali e le disparità territoriali presenti in quello del *Congreso*. Ciò si spiega con il compromesso raggiunto sul *Senado* in sede costituente tra le forze politiche di centro e di destra, fautrici di un siffatto metodo elettorale ad esse inizialmente favorevole, e quelle di sinistra, inclini di conseguenza ad un depotenziamento del *Senado*, attribuen-

---

[149] V. *supra*, pag. 33.

[150] Tale articolo richiama quanto prevedeva l'art. 19.1 del *Real Decreto-ley* 20/1977 contenente norme elettorali: "para la elección de Diputados y de Senadores cada provincia y la ciudades de Ceuta e Melilla constituirán un distrito electoral".

[151] Nelle cinquanta province spagnole (cui vanno aggiunte le cittadine *enclaves* di *Ceuta* e *Melilla* che eleggono ciascuna due senatori), sono state istituite cinquantanove circoscrizioni plurinominali. Il numero delle circoscrizioni è maggiore di quello delle province perché l'articolo 69.3 CE istituisce nelle tre province insulari dieci circoscrizioni di cui tre – corrispondenti alle isole maggiori (*Gran Canaria, Mallorca* e *Tenerife*) – eleggono tre senatori, e sette (*Ibiza-Formentera, Menorca, Fuerteventura, Gomera, Hierro, Lanzarote* e *La Palma*) uno soltanto.

dogli non un ruolo d'indirizzo politico[152], di spettanza invece del *Congreso*, ma di garanzia[153] e di raccordo con le Comunità autonome[154].

4. (segue) La designazione dei senatori da parte delle Assemblee delle Comunità autonome

Il ruolo dei partiti politici, ed in particolare dei gruppi parlamentari, emerge anche se si prende in considerazione la procedura di selezione degli attuali cinquantuno senatori[155] designati dalle Comunità autonome[156],

---

[152] De Carreras Serra [1996], 32, parla di formula "a somma zero". Nel medesimo volume Alba Navarro [1996], 228, immagina il dialogo sul tema tra i costituenti, con esiti non privi di lepida ironia ma non per questo inverosimili: "– Il Senato esiste già, perché dovremmo toglierlo? – Bene, però il sistema elettorale lo facciamo a mia misura. – Sta bene, però allora non gli diamo funzioni. – D'accordo, però che non si noti. – Allora lo chiamiamo "Camera di rappresentanza territoriale".

[153] Ad esempio, ponendo il veto sul testo legislativo approvato dal *Congreso* (art. 90.2 CE). Per un'analisi approfondita della natura e del ruolo del *Senado* spagnolo, nonché delle sue prospettive di riforma v. Pau i Vall [1996]; Fernández Segado [1996], 200 ss. e 258 ss.

[154] La normativa di attuazione, legislativa e regolamentare, prevede talune apposite forme di collegamento tra i senatori e l'Assemblea legislativa che li ha designati, la quale può: sottoporre all'attenzione di tali senatori quanto trattato nel Parlamento della Comunità da loro rappresentata e che può interessare ai fini del miglior svolgimento del loro mandato nel *Senado* (art. 186.3 RPCan); sollecitare tali senatori a fornire informazioni su quanto trattato dal *Senado* possa interessare la Comunità da loro rappresentata (art. 127.1 RPV; art. 3 legge 4/1985 cit. *Castilla – La Mancha*; art. 15 legge 3/1988 cit. *Comunidad Valenciana*; art. 186.1 RPCan); assegnare a tali senatori i mezzi necessari per mantenere la loro relazione con il Parlamento della Comunità (art. 186.2 RPCan); ammettere i senatori a presenziare (art. 127.2 RPV) ovvero a prendere la parola, senza diritto di voto, ai lavori dell'Assemblea (art. 8 legge 6/1983 cit. *Murcia*; art. 100.1 RCCLM. solo però quando si tratti di questioni che siano trattate dal *Senado*), in quelle Comunità, ovviamente, in cui non vi facciano già parte. Significativamente però, al riguardo, l'art. 155.4 della LOREG prevede che "los Senadores designados por las Comunidades Autónomas, sean o no simultáneamente miembros de las Asambleas Legislativas de éstas, *a)* sólo podrán desempeñar aquellas actividades que como Senadores les estén expresamente autorizadas en la Constitución y en esta Ley cualquiera que fuese el régimen que les pudiera corresponder por virtud de su designación por la Comunidad Autónoma".

[155] Attualmente dei cinquantuno senatori designati dalle Comunità autonome, diciassette corrispondono al numero delle Comunità autonome, mentre i restanti trentaquattro sono così distribuiti: 7 *Andalucía*; 6 *Cataluña*; 5 *Madrid*; 4 *Comunidad Valenciana*; 2 *Galicia*, *País Vasco* e *Castilla y León*; 1 *Principado de Asturias*, *Aragón*, *Canarias*, *Castilla – La Mancha*, *Extremadura* e *Murcia*; nessun senatore in più spetta alle Comunità di *Cantabria*, *Navarra*, *La Rioja* e *Islas Baleares*). In questo modo si è cercato di conciliare la rappresentanza paritaria di tutte le Comunità autonome (tipica ad esempio del Senato statunitense) con quella proporzionale al numero di abitanti.

[156] Sui senatori designati v. García-Escudero Márquez [1993], Id. [1999], 157 ss.

in ragione di un senatore per ciascuna Comunità autonoma ed un altro per ogni milione dei loro abitanti[157].

In base all'art. 69.5 CE, tali senatori sono designati dalle Assemblee legislative – o, in loro mancanza, dall'organo collegiale supremo, cioè dal Governo[158] – delle Comunità autonome: o al loro esterno, tra i residenti nella Comunità[159]; oppure tra i loro membri[160], come di solito accade[161]. La carica di senatore, infatti, come accennato, non è incompatibile con quella di membro dell'Assemblea di una delle Comunità autonome, come si ricava dalla lettura *a contrario* dell'art. 67.1 CE.

L'art. 69.5 CE conferisce agli statuti delle Comunità autonome la potestà di disciplinare le modalità di designazione di tali senatori, imponendo

---

[157] Sui problemi inerenti alla determinazione: del criterio – giuridico o statistico – in base a cui stabilire il numero esatto di tali senatori; della popolazione delle Comunità autonome; dell'organo chiamato a decidere sul numero dei senatori da attribuire a ciascuna di esse v. FERNÁNDEZ SEGADO [1996], 225 ss.

[158] Tale ipotesi – rimasta sulla carta ed ormai inutile – trovava spiegazione perché l'Assemblea legislativa della Comunità autonome poteva essere istituita solo dopo la ratifica dello statuto da parte delle *Cortes* (art. 152.1 CE).

[159] V. art. 2 legge 18 marzo 1981, n. 4, modificata con legge 19 febbraio 1986, n. 1 sulla designazione dei senatori rappresentanti del *País Vasco* in applicazione dell'articolo 28 del relativo Statuto; art. 2 legge 4 agosto 1983, n. 4, modificata con legge 9 gennaio 1991, n. 6 sul procedimento di designazione dei senatori del *Principado de Asturias* in applicazione dell'articolo 24.2 del relativo Statuto; art. 2 legge 22 luglio 1983, n. 6, modificata con legge 29 settembre 1987, n. 6 sulla designazione dei senatori della Comunità autonoma della *Murcia*; art. 4 legge 23 maggio 1988, n. 3 sulla designazione dei senatori in rappresentanza della *Comunidad Valenciana* in applicazione dell'art. 11.*j* del relativo EACVal; art. 2 legge 26 giugno 1985, n. 4, modificata con legge 7 aprile 1987, n. 3 e legge 26 dicembre 1995, n. 9 sulla designazione dei senatori rappresentanti della Comunità Autonoma di *Castilla – La Mancha*, l'art. 9.2. del cui Statuto, dopo la riforma approvata con la legge organica 3 luglio 1997, n. 3, non prevede più il requisito di deputato regionale per essere designato senatore; analogo requisito non è più previsto dall'art. 28.1 EAIB, dopo la riforma approvata con la legge organica 8 gennaio 1999, n. 3; art. 201.3 RPNav; art. 2.1 legge 8 maggio 1987, n. 7, modificata con legge 3 marzo 2000, n. 1 sul procedimento di designazione dei senatori della Comunità di *Castilla y León*, l'art. 15.5 del cui Statuto, dopo la riforma approvata con la legge organica 8 gennaio 1999, n. 4, non prevede più il requisito della condizione di deputato regionale per essere designato senatore. Nulla al riguardo prevede la Comunità di *Galicia*.

[160] V. artt. 34.1 EACat; 30.12 EAAnd; 9.8 EACant; 19.1.*l* EALR; 19.2.*e* EAEx; 16.3.*i* EAMad; 13.*d* EACan secondo cui però l'accettazione della designazione comporta la rinunzia al mandato di deputato della Comunità autonoma; art. 2 legge 28 settembre 1983, n. 3 sulla designazione dei senatori rappresentanti della Comunità autonoma di *Aragón*. In tutti questi casi le dimissioni alla carica di membro dell'assemblea della Comunità autonoma comportano le dimissioni tacite o, *rectius*, *ope legis* alla carica di senatore; v. CANO BUESO [1997], 66.

[161] Cfr. DE VEGA GARCÍA, 126.

loro il solo obbligo di assicurare, in ogni caso, la "adecuada representación proporcional" delle forze politiche presenti nell'Assemblea.

In mancanza di un'apposita sua specificazione, tale rappresentanza proporzionale potrebbe essere commisurata alla consistenza dei partiti politici, da accertare al momento della designazione tramite una consultazione elettorale convocata *ad hoc*. Questa soluzione[162], ipoteticamente possibile, è stata però scartata dalla legislazione d'attuazione delle Comunità autonome, la quale prevede, piuttosto, la designazione dei senatori in proporzione al numero dei membri d'ogni gruppo parlamentare presente in ciascuna Assemblea[163], senza alcun ulteriore riferimento alla rappresentanza delle province che la compongono[164]. A tal fine la *Mesa* (Ufficio di Presidenza) d'ogni Assemblea determina il numero dei senatori che spettano in proporzione a ciascun gruppo parlamentare, il quale di conseguenza propone e sostiene i suoi candidati[165], talvolta scelti tra le personalità politiche di spicco bocciate alle urne[166]. L'Assemblea, quindi, si limita a ratificare le proposte formulate, in ossequio al criterio proporzionale, dai gruppi parlamentari, a dimostrazione del loro predominio sull'intero procedimento[167]. Laddove non si segua tale metodo, la rappresentanza proporzionale delle forze politiche è ugualmente garantita

---

[162] Cfr. RECODER DE CASSO, 1059. Tale ipotesi contrasta, tra l'altro, con la giurisprudenza costituzionale secondo cui la designazione dei senatori da parte delle Comunità autonome si configura come "una elezione di secondo grado" (v. STC 40/1981, cit., f.j. 1.° *b*, 355).

[163] V. artt. 34.1 EACat; 30.12 EAAnd; 19.1.*1* EALR; 10.1.*c* EAGal*;* 19.2.*e* EAEx; 3 legge 4/1983 cit. *Principado de Asturias*; 2.2 legge 3/1988 cit. *Comunidad Valenciana*, il cui successivo quarto comma precisa che le modifiche nella composizione numerica dei gruppi non incidono sulla distribuzione proporzionale dei seggi ai vari gruppi; 16.3.*i* EAMad; anche qui va notato che l'art. 226 RAMad prevede che le modifiche nella composizione numerica dei gruppi non incidono sulla distribuzione proporzionale dei senatori designati ai gruppi parlamentari; 16.*b* EAAr; 185 RPCan; 15.5 EACLe ove, per mantenere ferma la proporzionalità raggiunta, l'art. 5.2 legge 7/1987 cit. prevede l'approvazione di un'unica lista in cui sono inclusi tutti i candidati.

[164] Su quest'ultimo punto v. FERNÁNDEZ SEGADO [1996], 231 s.

[165] V. art. 172.2 RPAnd; art. 139.2 RPCat; art. 3.*a)* legge 4/1983 cit. *Principado de Asturias*.; art. 2.2 legge 3/1988 cit. *Comunidad Valenciana*; art. 3.1 legge 3/1983 cit. *Aragón*; art. 3 legge 30 novembre 1994, n. 9 sulla designazione dei senatori in rappresentanza della Comunità autonoma de *La Rioja*; art. 185.2 RPCan; art. 174.2 RAEx; art. 225.2 RAMad; art. 3 legge 7/1987 cit. *Castilla y León*; art. 10.1.*c* EAGal che si riferisce alle forze politiche con rappresentanza in Parlamento; l'articolo 165.2 RPGal identifica però quest'ultimo concetto, suscettibile di un'interpretazione estensiva, con quello di gruppo parlamentare, attribuendo alla *Mesa* il compito di ripartire proporzionalmente a ciascuno di essi il numero dei senatori da designare.

[166] Cfr. GARCÍA-ESCUDERO MÁRQUEZ [1993], 66.

[167] Cfr. GARCÍA-ESCUDERO MÁRQUEZ [1995], 147.

tramite o il voto limitato[168], oppure il divieto a che tutti i senatori designati siano proposti da un solo gruppo[169]. Talvolta nulla è stabilito, ma sol perché la Comunità autonoma deve eleggere un unico senatore[170].

Va però detto che lo scarso numero dei senatori da designare in ciascuna Comunità rende tale proporzionalità molto limitata[171] e favorisce, pertanto, i partiti maggiori, quasi sempre di dimensione nazionale[172].

Infine, che tutto il procedimento sia dominato dai gruppi parlamentari e, quindi, dai partiti politici di cui sono espressione[173], è dimostrato dal fatto che, nel caso in cui il senatore designato cessi dal mandato, il sostituto deve essere proposto dallo stesso gruppo parlamentare[174], talvolta già all'atto della designazione della "prima" candidatura[175]. Altrove è stabilito che l'elezione del sostituto non deve alterare la proporzionalità

---

[168] L'assegnazione a ciascun senatore di un solo voto laddove si tratta di designare due o più senatori è prevista dagli articoli: 5 legge 4/1981 cit. *Pais Vasco*; 5 legge 6/1983 cit. *Murcia*; 201.5 RPNav; 6.2 legge 4/1985 cit. *Castilla – La Mancha*).

[169] V. art. 7 legge 4/1981 cit. *Pais Vasco*.

[170] V. art. 2 legge 4 luglio 1983, n. 6 per la designazione del senatore in rappresentanza della Comunità autonoma di *Cantabria*; art. 181 RPIB.

[171] In questo senso non appare accoglibile l'osservazione di ESPÍN, 64 s., sul presunto contrasto tra il criterio proporzionale, con cui devono essere designati i senatori da parte delle Comunità autonome, ed il sistema maggioritario per l'elezione diretta dei senatori in ciascuna provincia. Lo stesso *Tribunal constitucional*, nella STC 4/1992 del 13 gennaio (in *Jur. Const.*, 33 ss.) ha respinto il ricorso *de amparo ex* art. 23.2 CE promosso dal gruppo parlamentare popolare dell'Assemblea di Madrid contro la decisione della *Mesa* di attribuire ad esso solo due – e non tre – dei cinque senatori da designare, nonostante detenesse la maggioranza relativa; i giudici, infatti, hanno ritenuto che la mancata applicazione del metodo d'Hondt, seguito nelle precedenti legislature, non solo trova giustificazione nella discrezionalità della *Mesa*, ma non comporta nemmeno la violazione del criterio di proporzionalità, di cui ancora una volta il *Tribunal* ha dato un'interpretazione tendenziale e non rigidamente aritmetica.

[172] Nella VII legislatura, dei cinquantuno senatori designati dalle Comunità autonome, più dei tre quarti sono andati ai due maggiori partiti, e precisamente: ventitré hanno aderito al gruppo *Popular*, sedici a quello *Socialista*. I restanti dodici senatori sono confluiti: tre nel gruppo *Catalán de Convergència i Unió*, tre in quello di *Entesa Catalana de Progres*, due nel *Nacionalista Vasco*, uno in *Coalición Canaria*, tre, infine, nel *mixto*, di cui due appartenenti ad IU ed uno al *B.N.G.*

[173] L'attribuzione indiretta della titolarità dei seggi designati dalle Comunità autonome ai gruppi parlamentari trova conferma nella citata STC 4/1992, in cui i giudici costituzionali avevano subordinato l'accoglimento del ricorso all'accertamento della corrispondenza del seggio a quel gruppo (f.j. 3.°, 44 s.).

[174] V. art. 139.4 RPCat; art. 165.4 RPGal; art. 172.4 RPAnd; art. 7 legge 6/1983 cit. *Murcia*; art. 225.7 RAMad; art. 8 legge 7/1987 cit. *Castilla y León*; art. 174.4 RAEx.

[175] V. art. 14 legge 3/1988 cit. *Comunidad Valenciana* il quale prevede che, nel caso manchino tali supplenti, il nuovo senatore da designare dovrà essere proposto dal medesimo gruppo parlamentare cui apparteneva il senatore da sostituire.

esistente tra i gruppi parlamentari[176] o non deve determinare l'appartenenza dei senatori designati ad un solo gruppo[177]. La nuova elezione non è vincolata dalla precedente solo quando il senatore da designare è uno solo[178].

Quanto sopra conferma che i senatori designati non rappresentano direttamente e congiuntamente le Comunità autonome, perché se così fosse la loro appartenenza politica sarebbe irrilevante, bensì distintamente le forze politiche in esse presenti e che, tramite loro, sono rappresentate in modo proporzionale. La loro, quindi, è una rappresentanza non solo e non tanto territoriale, quanto piuttosto politica, al pari dei senatori eletti direttamente dal corpo elettorale[179]. Attraverso i partiti, dunque, i senatori designati dalle Comunità autonome sono ricondotti alla medesima rappresentanza politica degli altri loro colleghi[180]. Del resto, come detto, ai sensi dell'art. 66.1 CE il *Senado*, al pari del *Congreso*, rappresenta politicamente l'insieme del popolo spagnolo.

Anche per tali senatori vale, pertanto, il divieto di vincolo di mandato (art. 67.2 CE) per cui le Comunità autonome non possono né conferirgli istruzioni giuridicamente vincolanti, né, tanto meno, revocarli in caso di loro inosservanza[181]. Del resto, l'inesistenza di un rapporto tra Comunità autonome e senatori designati sembra potersi inferire già dall'art. 69.5 CE, laddove si afferma che tali senatori non sono eletti, né delegati, ma semplicemente designati dalle Comunità. Il costituente spagnolo, quindi, non ha accolto il modello tedesco di camera territoriale[182], ove i membri dei Governi dei *Länder*, di cui il *Bundesrat* si compone, sono obbligati a

---

[176] V. art. 6 legge 4/1983 cit. *Principado de Asturias*; art. 9 legge 9/1994 cit. *La Rioja*; art. 8 legge 3/1983 cit. *Aragón*; art. 9 legge 4/1985 cit. *Castilla – La Mancha*.

[177] V. art. 9 legge 4/1981 cit. *Pais Vasco*.

[178] V. art 4 legge 6/1983 cit. *Cantabria*.

[179] Per ANTONINI, 162, la mancata differenziazione delle funzioni dei senatori in base alla loro provenienza comporta "una sorta di uniformizzazione tra i senatori provinciali e quelli autonomici".

[180] Cfr. CHUECA RODRÍGUEZ [1988], 1717.

[181] Cfr. FERNÁNDEZ SEGADO [1996], 240 s.; PUNSET BLANCO [1992], 126, per cui il divieto di mandato imperativo, inutile ed anacronistico se riferito agli elettori, non è invece superfluo se riferito al mandato dei senatori designati dalle Comunità autonome, rendendone giuridicamente irrilevanti le istruzioni; FOSSAS ESPADALER, 121 ss., secondo cui i senatori designati dalle Comunità autonome, in quanto non eletti dal corpo elettorali ma dalle rispettive assemblee regionali, non andrebbero considerati ricoprenti una carica pubblica rappresentativa *ex* art. 23.2 CE Pertanto non solo l'accesso ma la loro permanenza in carica non dipenderebbe dalla volontà degli elettori. La possibilità di ricavare uno *status* distinto incontra però il limite, secondo l'A., dell'uguaglianza con gli altri senatori per cui "dada la singular naturaleza y composición del Senado, *una vez elegidos o designados para el órgano representativo*, debe darse una igualdad en el *status* de todos ellos" (p. 123, corsivo dell'A.).

[182] L'elezione dei senatori da parte delle Assemblee delle Comunità autonome, a queste legati da vincolo di mandato, è stata proposta da PUNSET BLANCO [1996], 165 ss.

votare in blocco secondo le istruzioni ricevute (art. 51.3 GG)[183], pena la possibile revoca del mandato ricevuto (art. 51.1 GG)[184]. Tutti i senatori, anche quelli designati dalle Comunità autonome, sono chiamati a coniugare l'interesse territoriale con quello dell'intera nazione[185] attraverso l'opera di mediazione svolta dai partiti politici. La Costituzione spagnola, quindi, "considera che non vi è opposizione tra rappresentanza politica e rappresentanza speciale-territoriale e che, nel caso essa vi sia, attribuisce alle forze politiche il compito di svolgere questo genere di dialettica"[186].

Ciò non toglie che le Comunità regionali possano far dipendere la durata del mandato dei senatori da loro designati da quella dell'Assemblea e non del *Senado* di cui fanno parte[187]. In effetti, la gran parte delle Comunità autonome[188] – ad eccezione di quella galiziana[189] – prevede che tali senatori siano designati dall'Assemblea all'atto del loro rinnovo e non di quello del *Senado*[190].

---

[183] I membri del *Bundesrat* non sono legati ad istruzioni solo quando fanno parte della commissione bicamerale istituita per comporre le eventuali controversie insorte a seguito dell'approvazione da parte del *Bundestag* di un progetto di legge (art. 77.2 *Grundgesetz*).

[184] Il secondo Senato del Tribunale Costituzione Federale, con sentenza del 18 dicembre 2002, ha giudicato incostituzionale la procedura con la quale il 22 marzo 2002 il *Bundesrat* ha approvato la nuova legge sull'immigrazione ai sensi degli artt. 51.3, II periodo ("i voti di un *Land* possono essere espressi solo in modo unitario e solo da parte di membri presenti o di loro sostituti") e 78 GG. Difatti, in caso di dissidio tra i rappresentanti del *Land* sul voto da esprimere, non prevale il voto del Presidente ma vengono a mancare le condizioni per un voto unitario.

[185] Cfr. FERNÁNDEZ SEGADO [1996], 237 ss.; MARTÍNEZ SOSPEDRA [1990], 90.

[186] Cfr. CHUECA RODRÍGUEZ [1984], 84.

[187] L'ultimo rinnovo delle assemblee legislative regionali è avvenuto il 25 maggio 2003, eccetto i Consigli regionali di *Cataluña*, *Andalucía*, *Pais Vasco* e *Galicia*, rinnovati rispettivamente il 17 ottobre 1999, 12 marzo 2000, 13 maggio e 21 ottobre 2001.

[188] V. artt. 34.1 EACat; 30.12 EAAnd; 6 legge 4/1981 cit. *Pais Vasco*; 5 legge 4/1983 cit. *Principado de Asturias*; 9.8 EACant; 19.1.*l* EALR; 23.2 EAMur; 12 legge 3/1988 cit. *Comunidad Valenciana*; 7 legge 3/1983 cit. *Aragón*; 8 legge 4/1985 cit. *Castilla – La Mancha*; 13.*d* EACan; 201.7 RPNav; 19.2.*e* EAEx; 28.1 EAIB; 16.3.*i* EAMad; 7.1 legge 7/1987 cit. *Castilla y León*.

[189] Solo l'art. 10.1.*c)* EAGal fa dipendere la durata del mandato dei senatori da quella del *Senado* e non da quella del suo Parlamento. Pertanto questi senatori: a) restano in carica anche se l'Assemblea regionale viene sciolta; b) cessano dal mandato, al termine della legislatura del *Senado* o a causa del suo scioglimento anticipato (art. 69.6 CE), anche se l'Assemblea regionale non è stato sciolta o il loro mandato è durato meno di quattro anni, indipendentemente, quindi, dalla data in cui sono stati designati.

[190] Lo stesso art. 1.2 RS ammette tale possibilità quando prevede che i senatori designati dalle Comunità autonome "para un período no coincidente con la legislatura del *Senado*, presentarán tras las elecciones al mismo nueva credencial o certificación que acredite la vigencia de su designación, de conformidad con la legislación correspondiente".

Costoro, pertanto, cessano dal mandato nel corso della legislatura del *Senado* qualora perdano la qualifica di membro dell'Assemblea (per rinunzia o per annullamento della loro elezione o proclamazione), o in caso di scioglimento, naturale o anticipato, di quest'ultima. In quest'ultimo caso, per evitare *vacationes*, la perdita del mandato coincide con la designazione dei nuovi rappresentanti da parte della stessa Assemblea, previa sua comunicazione (art. 18.*f* RS). Il che, oltreché più corretto, appare maggiormente conforme alla volontà del costituente [191]. Alla luce di quanto sopra, è prassi al *Senado* procedere allo scioglimento del gruppo parlamentare, sceso al di sotto del minimo numerico consentito a causa della decadenza durante la legislatura dei suoi senatori designati, non immediatamente, ma solo se, dopo le nuove designazion, tale situazione d'inferiorità numerica persista.

In questo modo, ponendo un vincolo di durata di mandato tra Comunità designante e senatori designati, è stato risolto un problema postosi di fatto a causa della rara coincidenza temporale tra il rinnovo del *Senado* e quello delle Assemblee delle Comunità Autonome [192]. La soluzione adottata da quasi tutte le Comunità autonome va, però, valutata alla luce degli artt. 78 e 67.2 CE.

Sotto il primo profilo, infatti, i senatori designati non possono restare in carica oltre la scadenza, naturale o anticipata, della legislatura del *Senado*, poiché l'art. 78 CE riserva tale diritto ai soli senatori facenti parte della *Diputación permanente*. Per questo motivo, la maggior parte della dottrina spagnola [193], considerata la durata quadriennale del mandato, imposta dall'art. 69.6 CE [194], ritiene che i senatori in questione cessino dal mandato al termine della legislatura del *Senado* – applicandosi anche a loro la causa di decadenza prevista dall'art. 18.*e* RS – ma, nel contempo, abbiano diritto di averlo rinnovato per la successiva, così come alcune normative regionali espressamente prevedono[195].

---

[191] Cfr. Recoder de Casso, 1067.

[192] Ad esempio, in occasione delle elezioni politiche nazionali del 12 marzo 2000 si è contestualmente rinnovato il solo Parlamento andaluso

[193] V., per tutti, García-Escudero Márquez [1993], 41 ss.

[194] Molas, Pitarch, 58 s. considerano, invece, l'art. 69.6 CE inapplicabile ai senatori designati dalle Comunità autonome, il cui mandato potrebbe essere, quindi, inferiore ai quattro anni previsti per i solo senatori eletti.

[195] V. artt. 6 legge 4/1981 cit. *Pais Vasco*; 5.2 legge 4/1983 cit. *Principado de Asturias*; 7.2 legge 3/1983 cit. *Aragón* che non prevede la necessità di nuove elezioni, al pari di quanto stabiliscono anche gli artt.: 8.2 legge 9/1994 cit. *La Rioja*; 6.2 legge 6/1983 cit. *Murcia*; 12.2 legge 3/1988 cit. *Comunidad Valenciana*; 7.3 legge 7/1987 cit. *Castilla y León* e 201.7 RPNav; 28.1 EAIB; 224.3 RAMad). Non sono mancati però casi, seppur isolati, di modifica dei senatori designati rispetto alla legislatura precedente in quelle Comunità,

Sotto il secondo profilo, la suddetta soluzione sembra mal conciliarsi con il divieto di vincolo di mandato *ex* art. 67.2 CE che dovrebbe, invece, rendere i senatori indipendenti dalla durata delle Assemblee legislative delle Comunità autonome che li hanno designati[196]. In primo luogo, però, tale rilievo non vale nel caso inverso, cioè di scioglimento, naturale o anticipato*,* dell'Assemblea della Comunità autonoma. In questo caso, infatti, i senatori designati in precedenza vengono generalmente riconfermati, anche quando non rispecchiano più gli equilibri politici determinatisi all'interno dell'Assemblea. Il che appare conforme alla suddetta interpretazione dell'art. 67.2 CE

In secondo luogo – e soprattutto – la cessazione dal mandato per scioglimento dell'Assemblea designante non lede il divieto di vincolo di mandato perché, anche in questo caso, esso non implica una separazione assoluta tra Comunità autonoma designante e senatori designati, quanto piuttosto la capacità di questi ultimi di proiettare a livello centrale gli interessi territoriali, conferendogli spessore politico nazionale.

Del resto, un'indiretta conferma di ciò la si ritrova nello stesso primo comma del medesimo articolo, laddove è sancita la compatibilità tra la carica di parlamentare regionale e quella di membro del *Senado*.

Lo stesso *Tribunal Constitucional*, già in una delle prime sue sentenze, ha riconosciuto ampia facoltà in materia alla potestà statutaria delle Comunità autonome. Esse, pertanto, possono legittimamente stabilire che i senatori designati restino in carica per tutta la durata dell'Assemblea, anche quando questa oltrepassi il termine della legislatura del *Senado*[197].

Alla luce di quanto sopra detto, possiamo concludere che la natura territoriale della rappresentanza del *Senado* non dipende tanto dalla sua

---

come quella catalana, che non contengono alcuna disciplina espressa al riguardo (v. GARCÍA-ESCUDERO MÁRQUEZ [1993], 46).

[196] Cfr. BASTIDA, PUNSET, DE OTTO, 304 s., secondo cui il vincolo di dipendenza di mandato che intercorre tra la Comunità autonoma ed i senatori designati contrasta con l'art. 67.2 CE; in generale, sul tema v. FERNÁNDEZ SEGADO [1996], 247 ss. ed Autori ivi citati, il quale propone una formula simile all'art. 35 della Costituzione austriaca, secondo cui i membri del Consiglio Federale designati dalle Assemblee regionali restano in carica per tutta la durata delle loro rispettive legislature.

[197] Cfr. STC 40/1981, cit., f.j. 3.°, 359 ss. in riferimento all'articolo 28.*a* EAPV V., altresì, la STC 76/1989 del 27 aprile (in *Jur. Const*, 864 ss.), in cui i giudici hanno ritenuto che, in tali casi, la perdita del mandato non lede il diritto del rappresentante d'accedere in condizioni di uguaglianza alle funzioni ed alle cariche pubbliche sancito dall'art. 23.2 CE poiché esso va esercitato nelle forme e nei limiti previsti dalla legge e dai regolamenti parlamentari (f.j. 2.°, 874). V., infine, la STC 149/1990 dell'1 ottobre, in *Jur. Const.*, 117 ss., sulla legittimità dell'art. 181 RPIB in base a cui l'assemblea continua ad essere rappresentata dallo stesso senatore designato ad inizio legislatura quando il *Senado* è sciolto anticipatamente.

composizione o dalla procedura d'elezione dei suoi membri[198] quanto, essenzialmente, dalla capacità d'integrare tra loro gli interessi politici specifici delle Comunità autonome in nome dell'interesse generale della Nazione. Ciò conferma ulteriormente che il divieto di mandato imperativo risponde alla necessità di trasformare la rappresentanza da particolare, in questo caso territoriale, in generale. Tale processo di trasformazione non è fittizio, ma effettivo perché avviene attraverso le forze politiche presenti all'interno dell'Assemblea legislativa, delle quali gli statuti delle Comunità autonome devono assicurare un'adeguata rappresentanza proporzionale. È attraverso la mediazione dei partiti, quindi, che gli interessi territoriali assumono una dimensione politica, che assurge a livello nazionale tanto più quando tale sintesi è operata da partiti non locali o regionali. Di ciò è riprova il fatto che i senatori designati da ciascuna Comunità autonoma non possono costituirsi in gruppi parlamentare autonomi – magari, come avviene al *Congreso*, in deroga ai requisiti regolamentari previsti[199] – ma si dividono tra i vari gruppi politici esistenti. Piuttosto il regolamento del *Senado* prevede la possibilità, qualora ne ricorrano i requisiti, di costituire gruppi territoriali *all'interno* dei gruppi parlamentari, quasi a voler strutturalmente esprimere la subordinazione degli interessi territoriali agli interessi politici generali[200]. Non esiste, quindi, un unico interesse della Comunità autonoma, politicamente trasversale, ma tante sue visioni particolari quanti sono i partiti che se ne fanno promotori.

Eletti direttamente o designati, i senatori appartengono sempre a partiti politici. Il problema della rappresentanza territoriale del *Senado* dipende, allora, dalla loro "regionalizzazione", cioè dalla capacità di articolarsi nel territorio, valorizzandone le istanze ed i bisogni e cercando di ricomporli in un quadro unitario e nazionale. In tale contesto, merita di essere richiamato il riferimento sopra fatto al meccanismo delle primarie, inteso come canale attraverso cui l'elettorato delle Comunità autonome può far valere le proprie esigenze partecipando al processo di selezione delle candidature all'interno dei diversi partiti.

---

[198] Per Fernández Segado [1996], 201 ss., la composizione del *Senado*, nonché l'esiguità e la scarsa efficacia delle sue funzioni, fanno sì che, "pese a la declaración del artículo 69.1, el Senado no es una Cámara de representación territorial" (205).

[199] L'art. 23.1 RCD consente alle formazioni politiche regionali, composte da almeno cinque deputati e che abbiano ottenuto almeno il 15% dei voti nelle circoscrizioni elettorali in cui si sono presentate, di costituire un gruppo parlamentare autonomo in deroga al requisito minimo di quindici deputati.

[200] V. *infra*, pag. 235 ss.

Capitolo III
RAPPRESENTANZA POLITICA E DIVIETO DI MANDATO IMPERATIVO

1. Rappresentanza del popolo spagnolo e divieto di mandato imperativo

La precedente analisi dell'art. 6 CE ci ha portati a concludere che nelle moderne democrazie rappresentative l'eletto non rappresenta più la Nazione, intesa come entità astratta ed impersonale, ma gli elettori che hanno votato per il partito per cui si è candidato[1]. Il suo mandato, quindi, non è più libero, ma vincolato al rispetto degli ideali politici e delle linee programmatiche elaborate dal partito e votate dagli elettori.

Tale concezione trova conferma nell'interpretazione degli artt. 23, 66 e 67 CE. In tali disposizioni, infatti, il tentativo d'innestare gli istituti classici della rappresentanza liberale nella moderna democrazia partitica ci sembra felicemente riuscito, con risultati forieri di ulteriori sviluppi in sede di regolamenti camerali.

In quest'ottica, il divieto di mandato imperativo non giustifica, come vedremo, la libertà assoluta del parlamentare. Invocare a tal fine la libertà ideologica, che l'art. 16.1 CE garantisce a tutti i cittadini, o considerare la libertà di voto specificazione della libertà di pensiero[2], significa equiparare irragionevolmente situazioni profondamente divese. Il rappresentante, infatti, a differenza del cittadino, non rappresenta sé stesso, ma coloro che hanno votato per il suo partito. Egli, infatti, è chiamato a rappresentare gli interessi generali della collettività, così come sintetizzati dal partito politico d'appartenenza, che di tali interessi esprime una visione di parte (il partito

---

[1] Cfr. Curreri [2004a], 93 ss.
[2] Cfr. Spadaro, 39.

Curreri Salvatore, *Partiti e gruppi parlamentari*, ISBN 88-8453-283-3

come “parte totale”). Solo attraverso l’elezione dei propri rappresentanti in base alla loro militanza partitica, e quindi alla loro visione particolare dell’interesse generale, i cittadini possono esercitare il proprio diritto di partecipare alla vita politica del paese (artt. 6 e 23.1 CE)[3]. In quest’ottica, tale diritto costituisce la soggettivazione del principio della sovranità popolare[4], pietra angolare del sistema democratico.

I parlamentari sono, quindi, titolari del mandato loro conferito dai cittadini, come dimostrano i diversi articoli in cui tale termine è espressamente utilizzato (v. artt. 68.4, 68.6, 69.6, 99.5, 115 e 168 CE). In particolare, gli articoli 68.4 e 69.6 CE prevedono che il mandato rispettivamente dei deputati e dei senatori scada quattro anni dopo il giorno delle elezioni o con lo scioglimento della Camera di appartenenza. I parlamentari, quindi, ricevono dai cittadini *ex* art. 23.1 CE un mandato temporalmente limitato così da permettere il periodico rinnovarsi delle assemblee elettive[5].

Non si tratta, però, di un mandato imperativo (art. 67.2 CE). In questo modo, il costituente ha voluto riproporre tale classico principio, risalente, come visto, alla Costituzione francese del 1791 e già presente in alcune precedenti Costituzioni spagnole[6].

Nel contempo – potrebbe dirsi: ciò nonostante – il costituente ha attribuito la rappresentanza del popolo spagnolo – e non, si badi, della Nazione[7] – non ad ogni parlamentare (v. art. 67 Cost.)[8], ma alle *Cortes*

---

[3] “Cuando la libertad ideológica se manifiesta en el ejercicio de un cargo público, ha de hacerse con observancia de deberes inherentes a tal titularidad, que atribuye a una posición distinta a la correspondiente a cualquier ciudadano” (STC 101/1983, cit., f.j. 5.°, 266).

[4] L’art. 23 CE “encarna el derecho de participación política en el sistema democrático de un Estado social y democrático de Derecho, que consagra el artículo 1 y es la forma de ejercitar la soberanía que el mismo precepto consagra que reside en el pueblo español” (STC 51/1984 del 25 aprile, in *Jur. Const.*, 593 ss., f.j.2°, 602). Cfr. AGUIAR DE LUQUE, SÁNCHEZ MORÓN, 662.

[5] Già secondo l’art. 2.4 LRP “la duración del mandato de Diputados y Senadores será de cuatro años”.

[6] Cfr. gli artt. 41 della Costituzione spagnola del 6 giugno 1869 (“Ningún Senador ni Diputado podrá admitir de sus electores mandato alguno imperativo”) e 2.2 della *Ley de Cortes* del 1942 (“Todos los procuradores en Cortes representan al pueblo español, deben servir a la Nación y al bien común y no estar ligados por mandato imperativo alguno”).

[7] V. *infra*, pag. 134 s.

[8] L’attribuzione della rappresentanza nazionale ad “ogni” parlamentare è stata rimarcata da VIRGA, 171 s. Per GUELI, 1354 s., invece, “la rappresentatività del singolo membro del parlamento rispetto alla nazione (riaffermata nell’art. 67 della Costituzione italiana, con formula in cui si perpetua una tradizione) (…) non è che un riflesso della

Generales nel loro insieme (art. 66.1 CE)[9]. La rappresentanza del popolo spagnolo ha una dimensione, per così dire, non singolare, ma plurale. Il che conferisce a tale disposizione costituzionale una carica innovativa rispetto alle precedenti sue formulazioni[10] ed agli stessi suoi lavori preparatori[11], la quale ci sembra non possa spiegarsi solo in termini di reazione

rappresentatività della istituzione a cui appartiene, la quale ultima è l'effettiva entità rappresentante della nazione (dove «nazione» nella sostanza del rapporto di rappresentanza politica assume reale e concreta esistenza identificandosi con quella che si è detta la cerchia politicamente attiva)". Com'è noto, nella II Sottocommissione della Commissione per la Costituzione dell'Assemblea Costituente, Mortati aveva proposto la formula "i deputati rappresentano la Nazione nel suo insieme", in relazione ad una possibile seconda camera delle autonomie, composta da rappresentanti delle regioni o delle categorie sociali (v. ZANON [1991], 228). Il progetto di revisione costituzionale attualmente in discussione nelle nostre Camere attribuiva inizialmente la rappresentanza della Nazione e della Repubblica a deputati e senatori (v. art. 9 d.d.l. cost. n. 2544 approvato dal Consiglio dei ministri il 16 settembre 2003). Le Camere, però, sono ritornate alla formulazione originaria, attribuendo tale rapprentanza ad ogni parlamentare (v. CURRERI, [2004a])

[9] Anche la Costituzione del Lussemburgo del 17 ottobre 1868, da ultimo modificata il 25 novembre 1983, pur sancendo che "i deputati votano senza doverne rispondere ai loro elettori, e devono tenere in considerazione solo gli interessi generali del Granducato" (art. 50.2.), attribuisce la rappresentanza del paese alla Camera dei deputati (art. 50.1). Ugualmente la Costituzione portoghese, pur riconoscendo che "i deputati rappresentano tutto il Paese e non le circoscrizioni nelle quali sono stati eletti" (art. 152.2), definisce l'Assemblea della Repubblica come "l'assemblea rappresentativa di tutti i cittadini portoghesi" (art. 147).

[10] Cfr. gli artt. 27 della Costituzione del 18 marzo 1812 ("Las Cortes son la reunión de todos los diputados que representan la Nación, nombrados por los ciudadanos en la forma que se dirá"); 40 ("Los senadores y diputados representarán a toda la Nación, y no exclusivamente a los electores que los nombraren") della Costituzione del 1869; 53.2 ("Los diputados, una vez elegidos, representan a la Nación") della Costituzione del 9 dicembre 1931. La *Ley de Cortes* del 1942, riformata nel 1967 e vigente fino alla caduta del regime franchista sanciva all'articolo 1 che "las Cortes son el órgano superior de participación del pueblo español en las tareas del Estado. Es misión principal de las Cortes la elaboración y aprobación de las leyes, sin perjuicio de la sanción que corresponde al Jefe del Estado".

[11] L'art. 58.3 del progetto preliminare (*Anteproyecto*) della Costituzione (Los miembros de las Cortes Generales representan al pueblo español y no están ligados por mandato imperativo, in BOC del 5 gennaio 1978) ricalcava la tradizionale simbiosi tra rappresentanza generale e divieto di vincolo giuridico di mandato. L'aver sostituito le *Cortes* ai parlamentari come soggetti della rappresentanza (art. 66.1 CE) e l'aver separato, anche topograficamente, questa dal divieto di vincolo di mandato (art. 67.2 CE) induce a concludere che non si sia trattato di una scelta casuale (così invece, ci sembra, ZANON [1991], 66, il quale comunque non esclude a *priori* che tali differenze testuali possano essere valorizzate in sede interpretativa). Coglie tali elementi di novità GARCÍA GUERRERO, 210 nt. 213, mentre invece MORALES ARROYO [1990], 287 s., parla, ingenerosamente, di

al precedente regime franchista, in cui era il *Caudillo* a rappresentare la nazione spagnola.

Inoltre il costituente spagnolo ha collocato il principio della rappresentanza da parte delle *Cortes* del popolo spagnolo in un articolo – il 66.1 CE – diverso da quello in cui, come visto, è sancito il divieto di mandato imperativo per i loro membri (art. 67.2 CE). In tal modo, egli ha voluto evidenziare la non necessaria complementarietà tra rappresentanza generale e divieto di mandato, stabilita, invece, dall'art. 67 della nostra Costituzione[12].

Nella Costituzione spagnola, quindi, il divieto di mandato imperativo, se consente ad ogni parlamentare di sottrarsi agli interessi particolari e locali dei suoi elettori, non lo trasforma per ciò stesso in rappresentante della nazione – o, *rectius*, del popolo spagnolo – e come tale libero interprete della sua unica volontà.

Divieto di mandato imperativo e rappresentanza nazionale non sono così strettamente connessi da doversi ritenere il primo necessario presupposto o conseguenza, magari implicita[13], della seconda. Il che vuol dire, da

---

ricezione tralatizia da parte del costituente del divieto di mandato imperativo "sin una reflexión preliminar por parte de sus autores en torno al alcance y la aplicación que podría tener en un régimen político contemporáneo".

[12] Altre Costituzioni, pur collegando divieto di mandato imperativo e rappresentanza nazionale, conferiscono quest'ultima non ad ogni deputato, ma al loro insieme: v. gli artt. 38.1 del *Grundgesetz* tedesco (i deputati "sono i rappresentanti di tutto il popolo, non sono vincolati da mandati o da istruzioni e sono soggetti soltanto alla loro coscienza") su cui v. *Bundesverfassungsgericht*, sentenza 13 giugno 1989, cit., 2.c della massima); 66 Cost. Romania del 21 novembre 1991 ("Nell'esercizio del loro mandato, i deputati e i senatori sono al servizio del popolo. Ogni mandato imperativo è nullo"); 104.1 Cost. Polonia del 2 aprile 1997 ("I deputati rappresentano la Nazione. Non sono vincolati da istruzioni degli elettori"). Altre Costituzioni, invece, fanno riferimento solo alla rappresentanza nazionale dei parlamentari; v. in tal senso gli artt. 42 Cost. Belgio del 12 febbraio 1994 ("i membri delle due Camere rappresentano la Nazione e non solamente coloro che li hanno eletti" che ha sostituito il precedente art. 32 della Costituzione del 7 febbraio 1831, secondo cui "i membri delle due Camere rappresentano la Nazione e non soltanto la Provincia o la parte di Provincia che li ha eletti"); 51.2 Cost. Grecia del 9 giugno 1975 ("I deputati rappresentano la nazione"); 20.2 Cost. Ungheria del 20 agosto 1949, più volte sostanzialmente emendata; ("i membri dell'Assemblea Nazionale esercitano la loro attività nell'interesse pubblico").

[13] Per VIRGA, 173 s., "non solo fra il principio della rappresentanza nazionale e il divieto di mandato imperativo esiste un'intima connessione, ma il divieto del mandato imperativo deve considerarsi implicito anche in assenza di un'esplicita norma che lo consacri, per tutte quelle costituzioni che si ispirano al principio della rappresentanza nazionale". Anche per FERRARI, 2, in virtù del divieto di mandato imperativo il rapporto rappresentativo è asimmetrico nel senso che, non potendo il mandante revocare il mandatario, il nesso tra collegio territorialmente delimitato e rispettivi designati si trasforma nella relazione tra l'intero popolo ed i rappresentanti eletti in ciascun collegio.

un lato, che il divieto di mandato imperativo può correlarsi alla rappresentanza d'interessi particolari[14]; dall'altro, che la rappresentanza generale, intesa nella sua essenza, cioè come corrispondenza tra rappresentanti e rappresentati, può scaturire da forme di mandato vincolato[15], come – anticipiamo sin d'ora – lo stesso *Tribunal Constitucional* non ha mancato di rilevare[16]. In tal caso, infatti, essa è il risultato della somma dei diversi mandati imperativi[17]. Tale obiettivo è tanto più prossimo, quanto più tali mandati esprimano visioni di parte d'interessi non settoriali, ma generali, come nel caso dei partiti. La rappresentanza nazionale, cioè la rappresentanza fondata sull'interesse generale e non particolare, può, anzi deve prescindere dal divieto di vincolo di mandato quando quest'ultimo proviene non dai singoli elettori ma dai partiti. Sono i partiti, infatti, che svolgono oggi il processo di trasformazione e di elevazione della rappresentanza da particolare a generale. Loro compito è collegare elettori ed eletti, volgere in chiave politica il pluralismo sociale, non solo, come detto, concorrendo alla formazione della volontà sovrana del popolo, ma soprattutto manifestandola a livello istituzionale, primariamente all'interno del massimo organo rappresentativo, cioè nelle *Cortes Generales*[18]. È nelle *Cortes*, infatti, che le diverse volontà politiche di cui i partiti sono portatori si confrontano e si convertono nell'unica volontà dello Stato capace, per sua natura, di imporsi a tutti i cittadini. In quanto rappresentante del popolo spagnolo, le *Cortes*, mediante la discussione, le reciproche concessioni, il voto, riconducono ad unità la pluralità delle volontà popolari[19]. Ciò non significa

---

[14] Cfr. Curreri [2004a], 105 s. ed *ivi*, nota 155 sulla celebre tesi di Crisafulli.

[15] Cfr. Rossano [1978], 230 ss.

[16] "Lo propio de la representación, *de cualquier modo que ésta se construya, tanto basada en el mandato libre como en el mandato imperativo*, es el establecimiento de *la presunción de que la voluntad del representante es la voluntad de los representados*, en razón de la cual son imputados a éstos en su conjunto *y no sólo a quienes votaron a su favor o formaron la mayoría* los actos de aquél" (STC 10/1983, cit., f.j. 2.°, 124, corsivo nostro).

[17] Cfr. Zanon [1991], 67. Per Colarullo, 36 ss., la funzione di rappresentanza complessiva dell'intero corpo elettorale svolta dal Parlamento non deve vanificare quella individuale degli elettori svolta dai suoi singoli membri; questi ultimi, quindi, "non sono liberi di esercitare, interpretare, tradurre in comportamenti politici contraddittori il mandato ricevuto" (38) all'atto dell'approvazione da parte degli elettori del programma politico loro sottoposto.

[18] Significativamente secondo il *Tribunal Constitucional* il partito deve "respetar en su vida interna unos principios estructurales y funcionales democráticos minimos al objeto de que pueda «manifestarse la voluntad popular y materializarse la participación» (STC 75/1985, cit., f.j. 5.°, 175) en los órganos del Estado a los que esos partidos acceden" (STC 56/1995, cit., f.j. 3.°, 570).

[19] Cfr. Portero Molina [1992], 140.

che i partiti politici siano i titolari del mandato parlamentare, poiché, come detto, l'eletto non rappresenta esclusivamente il partito, quanto piuttosto coloro vi hanno votato nell'esercizio del loro diritto di partecipazione politica (art. 23 CE).

In quest'ottica, la libertà di mandato di ciascun parlamentare non è assoluta perché non spetta a lui, ma alle *Cortes* nel loro complesso rappresentare il popolo spagnolo. I cittadini, pertanto, non sono rappresentati unitariamente dal singolo parlamentare, ma dall'insieme di coloro che sono stati eletti tramite i diversi partiti politici, attraverso la cui disciplina essi possono manifestare coerentemente la loro volontà nello Stato. Senza osservanza della disciplina di voto da parte del gruppo e del partito, la volontà del Parlamento non corrisponderebbe alla volontà popolare espressa nelle elezioni, ma sarebbe unicamente la somma casuale di quelle di ciascun suo componente[20].

Tali conclusioni risultano rafforzate ove si consideri che, come detto[21], quella delle *Cortes* è una rappresentanza del popolo spagnolo inteso non in senso astratto ma concreto. Non a caso, del resto, nell'art. 66 CE si fa riferimento al "popolo" anziché alla "nazione". Il popolo, quindi, non come unità indistinta, la cui volontà deve essere interpretata ed espressa dai rappresentanti, né come mera somma di distinte individualità, ma come insieme dei cittadini il cui pluralismo politico viene espresso dalle *Cortes* attraverso i partiti, cioè attraverso gli strumenti fondamentali che consentono al popolo di esercitare quotidianamente la sua sovranità.

Lo stesso *Tribunal Constitucional*, pur affermando che "i deputati, in quanto facenti parti delle *Cortes Generales*, rappresentano l'insieme del popolo spagnolo, in conformità con l'articolo 66 della Costituzione", ha subito dopo precisato che tale rappresentanza si svolge "senza pregiudizio del pluralismo politico, che l'articolo 1 della Costituzione riconosce come valore superiore dell'Ordinamento, per cui la volontà popolare deriva dal concorso dei diversi partiti, così come stabilisce l'art. 6 della Costituzione. Una diversa conclusione significherebbe aprire la strada alla dissoluzione dell'unità della rappresentanza e con essa dell'unità dello Stato"[22].

Le *Cortes*, quindi, rappresentano il pluralismo politico del popolo spagnolo, cioè dei cittadini nel diritto di partecipare agli affari pubblici tramite loro rappresentanti. Tra la rappresentanza del popolo spagnolo, attribuita dall'art. 66.1 CE alle *Cortes*, e la rappresentanza dei cittadini,

---

[20] Cfr. DE ESTEBAN, LÓPEZ GUERRA, 199.

[21] V. *supra*, pag. 18 ss.

[22] Cfr. STC 101/1983, cit., f.j. 3.°b, 265 s., anche se, con MORALES ARROYO [1990], 292, va sottolineata la contraddizione tra unità della rappresentanza e pluralismo politico.

conferita dall'art. 23.1 CE ai loro rappresentanti, non v'è contraddizione o soluzione di continuità. Grazie alla mediazione politica dei partiti, infatti, gli eletti sono chiamati a rappresentare non i cittadini *uti singuli*, ma in quanto associati dai partiti secondo le distinte visioni politiche; queste ultime trovano poi articolata espressione nelle *Cortes*, le quali hanno il compito di volgere il pluralismo esistente al proprio interno in unità politica, decidendo in nome dell'intera collettività.

Il quadro costituzionale che scaturisce da tale analisi è coerente: la sovranità nazionale risiede nel popolo spagnolo, la cui volontà i partiti non solo concorrono fra loro a formare, ma anche manifestano nelle assemblee rappresentative e, primariamente, nelle *Cortes;* a quest'ultima, e non ai singoli loro membri, spetta la rappresentanza del popolo spagnolo; la libertà di mandato dei parlamentari non è il presupposto di tale rappresentanza; essa, piuttosto, è funzionale al diritto di partecipazione politica dei cittadini, che si esprime attraverso i partiti; i parlamentari, pertanto, non vanno considerati *uti singuli*, ma come rappresentanti dei cittadini così come organizzati politicamente dai partiti[23].

Nella Costituzione spagnola manca, quindi, la tradizionale simbiosi tra libertà di mandato del parlamentare e sua rappresentanza della Nazione poiché l'una non è più necessariamente funzionale all'altra[24].

L'attribuzione della rappresentanza generale alle *Cortes* e non ai loro singoli membri riconduce la libertà di mandato di questi ultimi all'interno del processo di rappresentanza politica che si svolge nelle *Cortes* attraverso la dialettica tra i partiti politici. Il parlamentare, quindi, gode di una libertà di mandato relativa, e non assoluta, perché da esercitare nelle forme e nei limiti legislativi e regolamentari[25] posti dalle *Cortes* a tutela della

---

[23] Cfr. García Guerrero, 210 nt. 213.

[24] Cfr. Morales Arroyo [1990], 291 s.

[25] "El derecho fundamental del art. 23.2 de la Constitución (…) es un derecho de configuración legal, come de forma inequívoca expresa el último inciso del precepto y, en su consecuencia, compete a la Ley, comprensiva (…) de los Reglamentos parlamentarios, el ordenar los derechos y facultades que corresponden a los dístintos cargos y funciones públicos. Una vez creados por las normas legales tales derechos y facultades estos quedan integrados en el *status* propio de cada cargo con la consecuencia de que podrán sus titulares, al amparo del art. 23.2 de la Constitución, defender ante los órganos judiciales – y en ultimo extremo ante este Tribunal – el *ius in officium* que consideren ilegitimamente contreñido o ignorado por actos del poder público, incluidos los provenientes del propio órgano en el que se integren los titulares del cargo, con la especialidad de que si el órgano es parlamentario la defensa del derecho deberá promoverse directamente ante esta jurisdicción constitucional en aplicación de lo dispuesto en el art. 42 de lo LOTC" (STC 161/1988 del 20 settembre, in *Jur. Const.*, 41 ss., f.j 7.°, 55; v, anche SSTC 38/1999 del 22 marzo, *ivi*, 449 ss., f.j. 2.°, 458 ss; A.T.C. 118/1999 del 10 maggio, *ivi*, 1033 ss., f.j. 2.°,

loro rappresentanza, di modo che il rapporto tra elettori, partiti ed eletti si svolga senza soluzioni di continuità. In definitiva, la rappresentanza generale trova nelle *Cortes* non solo il luogo d'espressione, ma anche i limiti e le condizioni per il suo esercizio.

Del resto, l'art. 67.3 CE che vieta le riunioni informali[26], cioè prive di regolare convocazione[27], lungi dal costituire una norma ovvia ed inutile[28], oltreché proibire alla maggioranza di riunirsi separatamente per emarginare

---

1038 s.). Pertanto, per il *Tribunal Constitucional*, i regolamenti parlamentari hanno "carácter instrumental … respecto de uno de los valores superiores de nuestro ordenamiento, el del pluralismo político (art. 1.1 CE)", STC 99/1987 dell'11 giugno, *ivi*, 390 ss., f.j.1.°, 408). Il che non significa che tutte le norme infracostituzionali, contenute nella legislazione elettorale e nei regolamenti parlamentari, costituiscono il "*vertiente fundamental*" del mandato parlamentare tutelato dall'art. 23 CE. Di esso, infatti, fanno parte solo le disposizioni che sanciscono quei diritti fondamentali (v. *infra*, pag. 142 nota 56) che valgono a caratterizzare il mandato parlamentare in senso democratico, proteggendo il rappresentante da possibili discriminazioni o abusi (cfr. STC 38/1999, cit., f.j. 2.°, 459 in riferimento ai regolamenti ed alle decisioni parlamentari). Tale diritti fondamentali sono tutelabili dinanzi al *Tribunal Constitucional* in quanto espressione del diritto dei cittadini ad essere rappresentati. Sul punto v. CAAMAÑO DOMINGUEZ [1992], 135 ss., che delinea una teoria della rappresentanza nell'ottica dei diritti fondamentali, in cui la rappresentanza democratica dei partiti, concepita come inequivoca realtà costituzionale, viene ponderata con altri diritti (art. 23 CE) e valori (pluralismo politico *ex* art. 1.1 CE) di natura costituzionale (146).

[26] In base ad esso "las reuniones de Parlamentarios que se celebren sin convocatoria reglamentaria no vincularán a las Cámaras, y no podrán ejercer sus funciones ni ostentar sus privilegios". *Ratio legis* del precetto è "el intento de salir al paso de posibles reuniones informales de parlamentario" (ALZAGA VILLAAMIL, 443) impedendo "que los acuerdos y decisiones de las mismas, sin valor jurídico ni alcance legal alguno, pudieran presentarse al cobijo de la legitimidad parlamentaria, como acuerdos con una trascendencia social y política mayor que los de un simple grupo de particulares" (DE VEGA GARCÍA, 128).

[27] Il *Congreso* viene convocato dal suo Presidente su sua iniziativa o su richiesta almeno di due gruppi parlamentari o di un quinto dei suoi membri (art. 54 RCD). Il *Senado* si riunisce in seduta straordinaria su richiesta del Governo della sua *Diputación Permanente* o della maggioranza assoluta dei suoi membri (art. 70.1 RS).

[28] Per ALZAGA VILLAAMIL, 443 s., tale comma, benché lesivo dell'autonomia regolamentare delle *Cortes*, fu appositamente inserito in Costituzione in reazione all'art. 59 della Costituzione spagnola del 1931 che, nel prevedere che "las Cortes disueltas se reúnen de pleno derecho y recobran su potestad como Poder legítimo del Estado, desde el momento en que el Presidente no hubiere cumplido, dentro del plazo, la obligación de convocar las nuevas elecciones", ammetteva la validità di tali riunioni anche quando non previamente convocate. Per altri, invece, il citato art. 59 trattava di un ipotesi diversa, quella dei poteri delle *Cortes* in regime di *prorogatio* (v. DE VEGA GARCÍA, 128), risolta dalla Costituzione repubblicana con l'istituzione della *Diputación permanente* (v. RECODER DE CASSO, 1038). Saremmo di fronte, quindi, ad una disposizione: tecnicamente mal formulata; politicamente superflua perché, come l'esperienza storica dimostra, le Camere si

la minoranza[29], da un lato impedisce un'interpretazione estensiva della funzione parlamentare e della connessa prerogativa dell'insindacabilità[30], dall'altro attribuisce la rappresentanza all'organo (*Congreso* o *Senado*) e non al suo singolo membro, ovverosia all'insieme – e quindi non ad una sola parte – dei parlamentari solo se ed in quanto riuniti ed organizzati nelle *Cortes Generales* secondo le norme regolamentari previste (art. 66.1 CE)[31].

2. Diritto di partecipazione politica e divieto di mandato imperativo

Se, come visto, il problema della rappresentanza si riduce essenzialmente alla corrispondenza tra rappresentati e rappresentanti, a prescindere dalla natura vincolata o meno del mandato tra loro intercorrente, si comprende il motivo per cui nella giurisprudenza e nella dottrina spagnola tale problema si sia posto in riferimento all'interpretazione dell'art. 23.1 e non dell'art. 67.2 CE, in relazione, cioè, al diritto di partecipazione politica dei cittadini, e non al divieto di vincolo di mandato.

---

riuniscono informalmente in situazioni di grave anormalità costituzionale; infine, giuridicamente inutile perché, da un lato, non aggiunge nulla a quanto già disposto dall'art. 71 CE in tema di prerogative parlamentari, dall'altro ripete inutilmente quanto già sancito in positivo dall'art. 79.1 CE ("Para adoptar acuerdos, las Cámaras deben estar reunidas reglamentariamente y con asistencia de la mayoría de sus miembros") (v. De Vega García, 127 ss.; Recoder de Casso, 1038).

[29] Cfr. Tamames, 107.

[30] In senso contrario, v. Abellán [1992], 50 ss. e García [1989], 136, i quali ritengono coperti dalla prerogativa della insindacabilità anche le opinioni espresse dai parlamentari nelle riunioni dei gruppi parlamentari regolarmente convocate. Infatti, nel *Parteienstaat* è all'interno dei gruppi che si discute sulle posizioni politiche da assumere, poi semplicemente esternate in Parlamento, così da garantire che esse siano espressione di un libero confronto tra maggioranza e minoranza.

[31] "Con arreglo a la idea tradicional de la democracia representativa todos los representantes lo son conjuntamente de todo el pueblo también considerado en su conjunto. Nuestra Constitución ratifica aún más enérgicamente esta idea al referirse no a los «diputados» come ocurre en otras Constituciones, sino a las Cortes Generales come representantes del pueblo español (art. 66.1) y al decir que las reuniones de parlamentarios que se celebren sin convocatoria reglamentaria no vincularán a las Cámaras e no podrán ejercer sus funciones ni ostentar sus privilegios (art. 67.3). De todo ello se infiere, a nuestro entender, que en el ámbito de la representación nacional, no se trata de que todos y cada uno de los representantes lo sean de todos y cada uno de los ciudadanos, sino que como se ha dicho es el conjunto de representantes reunidos en las cámaras reglamentariamente

Si tratta di un diritto avente risalenti radici storiche[32] e riconosciuto da testi internazionali fondamentali, quali la Dichiarazione universale dei diritti umani del 10 dicembre 1948[33] ed il Patto Internazionale dei diritti civili e politici del 1966[34]. Ciò nonostante, esso non è presente nelle altre Costituzioni europee[35], tranne in quella portoghese, il cui art. 48.1 dell'art. 23 CE costituisce l'immediato precedente[36].

Con l'art. 23 CE[37], il costituente spagnolo non si è limitato a sancire il diritto d'elettorato attivo e passivo dei cittadini. Piuttosto, egli ha voluto

---

convocadas lo que representa al conjunto de los ciudadanos" (dal *voto particular* dei giudici Angel Latorre Segura, Manuel Diez de Velasco Vallejo e Luis Diez-Picazo y Ponce de León alla STC 10/1983, cit., f.j. 2.°, 131).

[32] L'art. 23 CE trova il suo precedente storico nell'art. 6 della Dichiarazione francese dei diritti dell'uomo e del cittadino del 1789: "La legge è espressione della volontà generale. Tutti i cittadini hanno il diritto di partecipare personalmente o per mezzo dei loro rappresentanti alla sua formazione. Deve essere la stessa per tutti, tanto se si protegge quanto che si castiga. Tutti i cittadini, essendo uguali tra loro, sono ugualmente ammissibili a tutte le dignità, posti ed impieghi pubblici, secondo le loro capacità e senza altra distinzione che quella delle loro virtù e dei loro talenti".

[33] "Ogni individuo ha diritto di partecipare al Governo del proprio paese, sia direttamente, sia attraverso rappresentanti liberamente scelti. Ogni individuo ha diritto di accedere, in condizioni di parità, ai pubblici impieghi del propria Paese" (art. 21).

[34] "Ogni cittadino ha il diritto e deve avere la possibilità, senza alcuna delle distinzioni menzionate nell'art. 2, e senza indebite restrizioni: a) di partecipare alla direzione degli affari pubblici, direttamente o per mezzo di rappresentanti liberamente eletti; b) di votare e di essere eletto in elezioni periodiche, autentiche, effettuate a suffragio universale ed eguale e per voto segreto, che garantiscano la libera espressione della volontà degli elettori; c) di accedere, in condizioni generali di uguaglianza, ai pubblici impieghi del proprio paese" (art. 25).

[35] Nelle costituzioni europee il diritto di partecipazione politica è ricavabile indirettamente dalle disposizioni riguardanti la sovranità popolare o il diritto di voto. Si vedano, in tal senso, gli artt. 3 Costituzione Francia; 20.2, 33.2 e 38.2 *Grundgesetz* Germania; 48, 49, 51 e 97 della nostra Costituzione, i quali non hanno dato vita ad una giurisprudenza costituzionale analoga sul diritto di partecipazione politica anche a causa della mancanza di uno strumento come il ricorso *de amparo*. Piuttosto all'art. 23.2 CE può essere assimilato l'art. 51.1 Cost., il quale prevede per i cittadini la possibilità – e non il diritto – di accedere agli uffici pubblici ed alle cariche elettive in condizioni di eguaglianza, secondo i requisiti stabiliti dalla legge.

[36] Secondo l'art. 48.1 Cost. portoghese "tutti i cittadini hanno diritto di partecipare alla vita politica e alla determinazione delle decisioni pubbliche del paese, direttamente o per mezzo di rappresentanti liberamente eletti".

[37] L'attuale formulazione dell'art. 23 CE è quasi identica a quella prevista nell'*Anteproyecto*: "1. Todos los ciudadanos mayores de edad tienen el derecho a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes, libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal. 2. Asimismo tienen derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funziones y cargos públicos con los requisitos que señalen

affermare il loro diritto, da un lato, di partecipare agli affari pubblici – intesi restrittivamente in chiave politica[38] – direttamente o tramite loro rappresentanti elettivi (primo comma); dall'altro, di accedere alle funzioni ed alle cariche pubbliche su basi d'eguaglianza (secondo comma). Quest'ultimo comma, quindi, costituisce specificazione del principio di uguaglianza dinanzi alla legge sancito dall'art. 14 CE[39] e, ancor prima, del pari diritto riconosciuto ai partiti politici di concorrere alla formazione della volontà politica del popolo[40].

È in tale articolo – e non in quello che prevede il divieto di vincolo di mandato - che sono racchiusi i principi fondamentali della rappresentanza politica[41]. Per questo motivo, non deve stupire il fatto che l'art. 23.2 CE abbia avuto un notevole sviluppo dottrinale e giurisprudenziale non previsto dal costituente spagnolo[42] grazie ai numerosi ricorsi *de amparo*

---

las leyes". La *Ponencia*, difatti, accettò solo l'emendamento n. 475 del gruppo misto, la cui approvazione determinò l'attuale formulazione del primo comma.

[38] "La participación en los asuntos públicos a que se refiere el artículo 23 es en primera linea la que se realiza al elegir los miembros de las Cortes Generales, que son representantes del pueblo, según el artículo 66 de la Constitución y puede entenderse asimismo que abarca también la participación en el gobierno de las Entitades en que el Estado se organiza territorialmente, de acuerdo con el art. 137 de la Constitución. Por ello, no se trata come es manifiesto, de un derecho a que los ciudadanos participen en todos los asuntos públicos, cualquiera que sea su indole y su condición …" (STC 51/ 1984, cit., f.j. 2.°, 602). Va però precisato, con GONZÁLEZ ENCINAR [1990], 76 s., che l'affermazione costituzionale del principio democratico determina il passaggio ad un concetto esteso di rappresentanza poiché "toda y cada una de las personas, órganos o instituciones que ejercen poder estatal representan al pueblo" (77).

[39] Cfr. A.T.C. 554/1983 del 16 novembre, in *Jur. Const.*, 1026 ss.; SSTC 75/1985, cit., f.j. 4.°; 50/1986 del 23 aprile, *ivi*, 503 ss., f.j. 4.°, 512 s.; 69/1986, cit., f.j. 2.°, 197 s.; 84/1987, *ivi*, 269 ss., f.j. 3.°, 277 s.; 24/1989 del 2 febbraio, *ivi*, 236 ss., f.j. 2.°, 243 s.; 67/ 1989 del 18 aprile, *ivi*, 748 ss., f.j. 1.°, 755 ss.; 119/1990, cit., f.j. 3.°, 409.

[40] Cfr. LUCAS VERDÚ [1984], 583.

[41] Cfr. PULIDO QUECEDO, 251 ss., il quale sottolinea come i giudici costituzionali spagnoli, al contrario dei loro colleghi tedeschi, che hanno ricostruito lo *status* costituzionale del deputato sulla base del divieto di mandato imperativo, attraverso l'art. 23.2 CE hanno "formulado una noción con validez universal para los cargos representativos" (267).

[42] Cfr. TORRES MURO [1998], 261 ss.; [1999], 289 ss.; CAAMAÑO DOMINGUEZ [1992], 132, per cui è ormai impossibile parlare di diritto parlamentare senza far riferimento alla giurisprudenza costituzionale sull'articolo 23 CE; BALLARÍN IRIBARREN, 53, per cui "en a quella relación entre el primer apartado del artículo 23 y el segundo ha encontrado el Tribunal Constitucional los cimientos para iniciar la construcción de un verdadero *status* del representante de una teoría de los órganos representativos que va más allá de lo que hubiera permitido prever la escueta formulación de ese apartado segundo"; FOSSAS ESPADALER, per cui "el contenido del derecho [dell'art. 23.2 CE] es su carácter "reaccional" (135, v. SSTC 50/1986, cit., f.j. 4.°; 82/1987, f.j. 2.°), risiede cioè "en esta facultad de

basati su di esso e alla giurisprudenza costituzionale, tesa da un lato ad estendere l'ambito di competenza di tale articolo, fino a ricomprendervi la materia elettorale[43], dall'altro a ricondurvi anche i ricorsi basati su altri articoli[44].

Nel disciplinare le condizioni di esercizio della rappresentanza loro attribuita, le *Cortes* incontrano il limite invalicabile costituito dal diritto dei cittadini di essere rappresentati da coloro che hanno eletto e dal diritto di questi ultimi d'esercitare il mandato ricevuto in condizioni d'uguaglianza. Grazie all'art. 23.2 CE i giudici costituzionali spagnoli possono, quindi, intervenire sulle disposizioni normative riguardanti il rapporto tra elettori di un determinato partito ed il loro rappresentante, con particolare riferimento sia alle leggi elettorali, sia ai regolamenti camerali disciplinanti il funzionamento degli organi rappresentativi[45].

Il diritto di partecipazione politica sancito dall'art. 23 CE si articola, infatti, in entrambi i versanti della rappresentanza politica, perché dallo *ius ad officium* del rappresentato, i giudici costituzionali hanno ricavato, in via estensiva, lo *ius in officium* del rappresentante. Come più volte sottolineato dalla giurisprudenza costituzionale[46], tra i due commi dell'art. 23 CE intercorre uno stretto legame perché costituiscono rispettivamente la

impugnación que lleve a la anulación del acto contrario a la igualdad constitucionalmente garantizada" (136).

[43] Cfr. SSTC 24/1990, in *Jur. Const.*, 240 ss., f.j. 2.°, 253 ss. e, da ultimo, 85/2003 (su cui v. *supra*, pag. 84 nota 297) che, come nota PRESNO LINERA [2004c], dimostra come il ricorso di amparo si sia trasformato in un vero e proprio mezzo per proporre appello contro le decisioni delle Giunte elettorali.

[44] Cfr. RIDAURA MARTÍNEZ, 274 s.

[45] Mentre, ai sensi dell'art. 27.2.*d* LOTC i regolamenti parlamentari possono essere dichiarati incostituzionali, gli *interna corporis acta* delle Camere sono suscettibili di controllo da parte del *Tribunal Constitucional en amparo* "sólo en cuanto lesionan un derecho fundamental reconocido en la Constitución y no por infracción pura y simple de un precepto del Reglamento de la Cámara" (A.T.C. n. 12/1986 del 15 gennaio, in *Jur. Const.*, 562 ss., f.j. 2.°, 567, che ha, in parte, corretto la precedente dichiarazione di assoluta insindacabilità degli *interna corporis acta* espressa nell'A.T.C. 183/1984 del 21 marzo, in *Jur. Const.*, 1269 ss., f.j. 2.° e 3.°, 1272 s.). "En cuanto un acto parlamentario afecte a un derecho o libertad susceptible de amparo constitucional, sale o trasciende de la esfera irrevisable propia de los *interna corporis acta*, y corresponde a este Tribunal el examen, pero sólo ello, de la virtual lesión de tales derechos o libertades" (STC 118/1988 del 20 giugno, in *Jur. Const.*, 311 ss., f.j. 2.°, 333: v. in questo senso, tra le altre, anche la SSTC 214/1990 del 20 dicembre, in *Jur. Const.*, 835 ss., f.j. 2.°, 842 s. e 74/1991 dell'8 aprile (*ivi*, 790 ss., f.j. 1.°, 798).

[46] V., tra le altre, SSTC 32/1985, cit., f.j. 3.°, 161/1988, cit., f.j. 6.°, 76/1989, cit, f.j. 2.°, 181/1989, cit., f.j. 4.°, 205/1990 del 13 dicembre, in *Jur. Const.*, 723 ss., f.j. 4.°, 81/1991 del 22 aprile, *ivi*, 858 ss.

versione attiva e passiva del medesimo diritto di partecipazione alla vita pubblica[47].

Il diritto dei cittadini di partecipare agli affari pubblici, direttamente o per mezzo di loro rappresentanti, e di accedere alle cariche pubbliche in condizioni d'uguaglianza[48] si traduce, quindi, da un lato, nelle loro pari opportunità (uguaglianza dinanzi alla legge); dall'altro nel diritto del rappresentante di rimanere in carica[49] e di esercitare le relative funzioni[50], senza subire discriminazioni irragionevoli o ingiustificate[51] o interferenze illegittime (uguaglianza della legge)[52], le quali, incidendo sul contenuto fondamentale del mandato parlamentare, lederebbero l'art. 23 CE Le *Cortes*, quindi, nell'esercizio della loro potestà legislativa e regolamentare[53], possono disciplinare le modalità d'esercizio del mandato parlamentare senza però violare sia il principio di uguaglianza, che impone parità di trattamento tra eguali, sia quei diritti che fanno parte del nucleo fondamentale della rappresentanza di ciascun eletto. In tal modo "le regole fondamentali del principio democratico e del pluralismo politico (la regola della maggioranza, l'eguaglianza di voto, la libera partecipazione di tutti

---

[47] Cfr. Fossas Espadaler, 63 ss.

[48] Cfr. A.T.C. 942/1985 del 18 dicembre, in *Jur. Const.*, 1985, 1929 ss., f.j. 2.°, 1940.

[49] "El derecho a acceder a los cargos públicos comprende también el derecho a permanecer en los mismos, porque de otro modo el derecho fundamental quedaría vacío de contenido" (STC 5/1983, cit., f.j. 3.°, 61). V. anche STC 161/1988, cit., f.j. 6.°, 54 s.

[50] Cfr. García Roca [1995], 84 ss.

[51] "No se lesiona, pues, el art. 23.2 si la exigencia de los requisitos establecidos con carácter general por las leyes se aplica motivadamente con criterios razonables y en términos de generalidad que excluyan toda idea de discriminación personal o que supongan, por parte de la Administración electoral, restricciones innecesarias para el ejercicio de este derecho fundamental" (STC 24/1989, cit., f.j. 3.°, 244 ; v., anche, SSTC 87/1999 del 25 maggio, in *Jur. Const.*, 66 ss., f.j. 3.°, 73; 24/1990, cit., f.j. 2.°, 256, in cui il *Tribunal* ha rivendicato la propria competenza a "revisar, si a ello es instado en via de amparo, si la interpretación de la legalidad configuradora de los derechos fundamentales se ha llevado a cabo *secundum Constitutionem*"; 205/1990, cit., f.j. 5.°, 734).

[52] Cfr. Salazar Benítez, 138.

[53] "El mencionado derecho fundamental, que garantiza no sólo el acceso en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, sino también la permanencía en ellos sin perturbaciones ilegitimas de quienes hayan accedido y el desempeño de conformidad con lo que la Ley disponga, es un derecho de configuración legal, como de forma inequivoca expresa el último inciso del precepto y, en su consecuencia, compete a la Ley, comprensiva de los Reglamentos parlamentarios el ordenar los derechos y facultades que corresponden a los distintos cargos y funciones públicas, requiriendo pues, su satisfacción, el complimiento de los requisitos que determine aquélla" (STC 76/1989, cit., f.j. 2.°, 874).

nella formazione della volontà dell'organo), concepite come facoltà individuali del rappresentante, sono state riformulate dal Tribunale come diritti fondamentali protetti dall'articolo 23.2 CE"[54].

Custode dell'osservanza di tali diritti è il *Tribunal Constitucional*[55], chiamato a sanzionare le eventuali lesioni del "nucleo fondamentale" del diritto di partecipazione politica sancito dall'art. 23 CE. In tale operazione, il giudice costituzionale ha rivendicato per se un vasto e penetrante controllo[56] a

---

[54] CANO BUESO [1996], 70. V. anche FOSSAS ESPADALER, 110 s., secondo cui, grazie a tale "operación de «dilatación»" dell'art. 23.2 CE, i giudici costituzionali hanno ricavato il diritto del rappresentante: di dimettersi; di essere rimosso prima della fine del mandato solo per le cause ed in conformità con il procedimento legalmente previsto, ovvero per volontà degli elettori; di poter svolgere il suo incarico in condizione di uguaglianza rispetto agli altri eletti. A tali *iura in officium* GARCÍA ROCA [1995], 94 s., aggiunge il diritto: di percepire un'assegnazione economica; di far parte almeno di una commissione e di esservi ascoltato; di presentare proposte di legge o emendamenti; di esercitare il potere di controllo e d'indirizzo sul governo attraverso gli strumenti regolamentari previsti (interrogazioni, interpellanze, mozioni e risoluzioni).

[55] Dinanzi al *Tribunal Constitucional* "las decisiones o actos sin valor de Ley, emanados de las Cortes o de cualquiera de sus órganos, o de las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas, o de sus órganos, que violen los derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional, podrán ser recurridos dentro del plazo de tres meses desde que, con arreglo a las normas internas de las Cámaras o Asambleas, sean firmes" (art. 42 LOTC); v. in generale sul tema DE LA PENA RODRÍGUEZ.

[56] Secondo il *Tribunal Constitucional* non lederebbero il "*vertiente fundamental*" del mandato parlamentare tutelato dall'articolo 23 CE: il voto di lista (STC 75/1985, cit.); la soglia di sbarramento elettorale (SSTC 75/1985, cit., f.j. 5.°; 72/1989, cit., f.j. 3.°); le nuove cause d'ineleggibilità (A.T.C. 545/1983 del 25 maggio, ff.jj. 1.° e 6.°); la preferenza ai cittadini spagnoli nelle cariche politiche (STC 32/1985, cit., f.j. 5.°); l'obbligo di giuramento (SSTC 101/1983, cit., e 122/1983, cit.); il divieto di presentare a titolo individuale emendamenti totalmente alternativi al testo in discussione (A.T.C. 12/1986, cit., f.j. 3.°, 567 s.; STC 23/1990 del 15 febbraio, in *Jur. Const.*, 229 ss., f.j. 5.°, 238 s.); l'inammissibilità delle interpellanze (A.T.C. 614/1988 del 23 maggio, *ivi.*, 898) e la sospensione del parlamentare nei casi previsti dal regolamento (A.T.C. 1227/1988 del 7 novembre); il divieto di presentare emendamenti durante il procedimento speciale previsto per l'approvazione di determinati progetti di legge dal contenuto preconcordato e che, quindi, possono solo essere approvati o respinti in blocco (STC 76/1988 del 26 aprile, *ivi*, 903 ss., f.j. 11.°, 929 s. e 27/2000 del 31 gennaio); l'appartenenza alla maggioranza o alla minoranza quale criterio di differenziazione delle possibilità di attuazione di ciascun rappresentante (SSTC 32/1985, cit., f.j. 2.°, 330 e 119/1990, cit, f.j. 7.°, 415 s.). Rientrano invece tra i diritti fondamentali del rappresentante *ex* art. 23 CE: (i) il diritto di richiedere al Governo ed alla pubblica amministrazione dati ed informazioni (v. SSTC 161/1988, cit., 41 ss.; 181/1989 del 3 novembre, in *Jur. Const.*, 406 ss., f.j. 4.°, 414; 225/1992 del 14 dicembre, *ivi*, 1186 ss., f.j. 2.°, 1190 s.; 107/2001 del 23 aprile, *ivi*, 1498 ss., f.j. 4.°, 1514); (ii) il diritto di essere temporaneamente sospeso dal mandato parlamentare nei soli casi previsti dal regolamento (STC 136/1989 del 19 luglio, *ivi*, 730 ss., f.j. 3.°, 739). Con tale sentenza il *Tribunal* ha annullato la decisione del Presidente dell'As-

tutela soprattutto delle minoranze parlamentari[57], da un lato escludendo l'insindacabilità della potestà regolamentare delle *Cortes* sullo *status* parlamentare[58]; dall'altro sancendo che la natura fondamentale del diritto *ex* art. 23 CE non obbliga comunque il giudice costituzionale ad optare "*a priori* per l'interpretazione apparentemente più vantaggiosa per il suo titolare, poiché basta verificare se l'interpretazione ricavata tuteli o meno in modo adeguato il contenuto del diritto fondamentale"[59].

Dalla rappresentanza degli elettori sancita dall'art. 23 CE) è possibile, quindi, trarre un significato più articolato e complesso rispetto a quello ricavabile dal divieto di mandato (art. 67 CE), soprattutto se interpretata alla luce della preminente funzione d'intermediazione politica svolta dai partiti (art. 6 CE)[60]. I parlamentari, infatti, non rappresentano i singoli cit-

---

semblea regionale di *Cantabria* di sospendere due consiglieri che avevano offeso in aula un deputato che stava parlando, perché lesiva direttamente del principio di legalità *ex* art. 25.1 CE e, indirettamente, dello stesso art. 23.2 CE in quanto, contrariamente a quanto prevede l'art. 102 RPCant, la sanzione era stata comminata non subito ma dopo l'ascolto della registrazione della seduta. Nella successiva STC 169/1995 (*ivi*, 455 ss.) il *Tribunal* ha ritenuto egualmente lesiva degli artt. 25.1 e 23.2 CE la sospensione del deputato decisa non dall'Assemblea ma dal Presidente poiché l'art. 108 RPGal ne prevede il potere sanzionatorio solo in presenza di gravi disordini); (iii) il diritto a che l'imposizione di una formula di giuramento non sia rigorosamente formale (STC 119/1990, cit.); (iv) la facoltà di costituire il gruppo misto anche da parte di un solo eletto (STC 172/1988, cit., f.j. 2.°, 144 s.); (v) il diritto a che le mozioni siano dichiarate inammissibili solo quando contrarie al regolamento in modo specifico, manifesto ed inequivoco (STC 205/1990, cit., f.j. 6.° e 7.°, 735 ss.).

[57] Cfr. Azpitarte Sánchez, 69 e 78 ss., per cui in questo modo il *Tribunal Cconstitucional* ha valuto riequilibrare "una forma di governo i cui elementi principali (diritto elettorale, diritto parlamentare, sistema delle fonti) appaiono destinati a fondare e proteggere una stabile maggioranza di governo" (78).

[58] Non ci sembra, pertanto, fondata la preoccupazione espressa da García Roca [1995], 86 ss., circa la possibile copertura costituzionale *ex* art. 23.2 CE di qualunque diritto riconosciuto dalla legge o dal regolamento al parlamentare, con il conseguente pericolo di interpretare la Costituzione alla luce dei regolamenti parlamentari, e non viceversa. Il *Tribunal Constitucional* ha, infatti, espressamente chiarito che le discriminazioni lesive del diritto del parlamentare di esercitare il suo mandato in condizioni d'uguaglianza possono essere da esso rimosse perché "la doctrina de los *interna corporis acta* sólo resulta de aplicación en la medida en que no exista lesión de tales derechos y libertades" (STC 214/1990, cit., f.j. 2.°, 843). Il che, di contro, ovviamente non significa che "toda infracción de los Reglamentos de las Cámaras, *per se*, constituye una violación de derechos fundamentales susceptibles de tutela mediante el recurso de amparo de no redundar en una lesión constitucional; por consiguiente, no es correcto incluir la generalidad de las normas de los Reglamentos Parlamentarios (...) en el bloque de la constitucionalidad relativo al art. 23 de la Constitución (A.T.C. 23/1986 entre otros)" (STC 36/1990 dell'1 marzo, in *Jur. Const.*, 404 ss., f.j. 2.°, 411).

[59] STC 13/1997 del 27 gennaio, in *Jur. Const.*, 117 ss., f. j. 3.°, 124.

[60] *Contra* Caamaño Dominguez [1992], 129, che giudica contraddittoria la convivenza tra l'art. 6 e gli artt. 66.1 e 67.2 CE.

tadini, cui è vietato conferire mandati imperativi, ma l'insieme di coloro che, esercitando il proprio diritto di partecipare alla cosa pubblica, hanno votato per il partito per cui si sono candidati[61]. Il divieto di mandato imperativo, consentendo la trasformazione della rappresentanza da particolare in politica, può essere opposto nei confronti di qualunque mandato particolare degli elettori, ma non dei partiti politici, che tali mandati selezionano e sintetizzano in funzione degli interessi generali. Da un lato, quindi, i parlamentari rappresentano gli interessi generali e non particolari degli elettori in quanto inseriti in un partito politico; dall'altro lato, i cittadini, per mezzo dei partiti, esercitano il proprio diritto di partecipazione politica e possono relazionarsi con i propri rappresentanti senza incorrere nel divieto di vincolo di mandato[62].

L'esistenza di un mandato di partito, compatibile con i principi costituzionali sulla rappresentanza politica, trova peraltro oggi un'importante ed esplicita conferma nell'art. 8 LOPP laddove si afferma che gli iscritti ai partiti politici, senza alcuna eccezione, oltreché adempiere agli obblighi previsti dagli statuti dei partiti, devono: "a) condividere le finalità del partito e collaborare per la loro realizzazione; b) rispettare quanto disposto negli statuti e nelle leggi; c) rispettare e adempiere alle decisioni validamente adottate dagli organi direttivi del partito; pagare le quote e gli altri contributi che, in conformità agli statuti, possono gravare su ciascuno".

Tali considerazioni ci permettono, altresì, di affrontare e risolvere il problema dell'ammissibilità costituzionale di un eventuale diritto di revoca dei rappresentanti da parte dei cittadini spagnoli. Dal carattere autonomo che l'art. 23 CE ha assunto nella ricostruzione giurisprudenziale della rappresentanza politica, sia nazionale che locale, si potrebbe, infatti, concludere che esso non abbia un mero valore riassuntivo e descrittivo, limitandosi a rinviare alle forme di partecipazione politica meglio specificate nel testo costituzionale, tra cui il divieto di mandato imperativo, ma che sancisca piuttosto un autonomo diritto di partecipazione politica dei cittadini, che si sostanzierebbe non solo nella nomina dei loro rappresentanti, ma anche nella revoca di questi ultimi qualora non ottemperino al mandato conferito[63]. È evidente, però, che tale facoltà di revoca potrebbe essere utilizzata per legare i rappresentanti agli interessi particolari dei rappresentati, e ciò in chiaro contrasto con il divieto di mandato imperativo sancito dall'art. 67.2 CE Per evitare tale rischio, va ricordato che quello conferito dagli elettori all'eletto è un mandato di partito per

---

[61] V. cit. SSTC 32/1985, f.j. 3.°, 331 e 119/1990, f.j. 7°, 416.
[62] Cfr. CURRERI [2004a], 113 ss.
[63] Su tale problematica cfr. PINELLI [1984], 186 ss.

cui qualunque iniziativa volta alla sua revoca non potrebbe non trovare il consenso del partito stesso. Analogamente il potere di revoca del mandato potrebbe essere esercitato dal partito per impedire la permanenza in carica di chi, violando la sua disciplina in circostanze particolarmente gravi ed oggettivamente comprovabili (ad esempio, nelle votazioni fiduciarie), non rappresenta più coloro che in ragione di tale appartenenza politica lo avevano eletto. Quello che l'eletto riceve dagli elettori è, dunque, un mandato di partito per cui il venir meno del rapporto con quest'ultimo, qualunque ne sia la causa (dimissioni o espulsione dal partito; suo scioglimento volontario o coattivo) dovrebbe determinare la perdita del mandato. Poiché, però, il mandato proviene non *dal* partito ma dagli elettori *attraverso* il partito, spetta a costoro conferire un nuovo mandato attraverso apposite elezioni suppletive. Qualora il sistema elettorale adottato l'impedisca, come è nel caso del proporzionale, in assenza di altre possibili soluzioni, il seggio dovrebbe restare vacante.

3. Il mandato rappresentativo nelle sentenze del *Tribunal Constitucional* nn. 5 e 10 del 1983

Le conclusioni cui siamo pervenuti circa il fondamentale ruolo dei partiti nelle odierne democrazie rappresentative non trovano, almeno in apparenza, il conforto della giurisprudenza del *Tribunal Constitucional*. Ad una prima analisi essa, infatti, sembra ispirarsi ad una visione individualista della rappresentanza politica, basata sui tradizionali principi della rappresentanza nazionale e del divieto di vincolo di mandato, rispetto ai quali l'intermediazione dei partiti avrebbe un significato tutto sommato marginale. Tale concezione liberale della rappresentanza si ritrova, però, solo in alcune sentenze del *Tribunal*, peraltro, a nostro parere, fortemente influenzate dalla specificità dei casi esaminati. Da un esame più generale ed approfondito di tale giurisprudenza emerge, invece, come i giudici abbiano riconosciuto e valorizzato il ruolo decisivo dei partiti, conferendo rilevanza giuridica all'appartenenza politica dell'eletto.

Probabilmente il giudizio sulla giurisprudenza costituzionale in tema di rapporto elettori – partiti – eletti è in buona misura condizionato da quella serie di sentenze del 1983[64], con cui il *Tribunal Constitucional* si è

[64] Cfr. SSTC 5/1983, cit.; 10/1983, cit.; 16/1983, cit.; 20/1983 del 15 marzo, in *Jur. Const.*, 220 ss.; 28/1983 del 21 aprile, *ivi*, 301 ss.; 29/1983 del 26 aprile, *ivi*, 309 ss.; 30/1983, cit., 318 ss. V. la ricostruzione di López Guerra, 66 ss.

dovuto subito pronunziare sul cuore della questione: la legittimità costituzionale della perdita del mandato dell'eletto che, per qualunque motivo, abbia abbandonato il partito per cui si è candidato.

L'art. 11.7 della *Ley de Elecciones Locales* del 17 luglio 1978, n. 39 (*L.E.L.*), prevedeva[65], infatti, che "tratándose de listas que representen a Partidos Políticos, Federaciones o Coaliciones de Partidos, si alguno de los candidatos electos [alla carica di consigliere comunale] dejare de pertenecer al Partido que le presentó, cesará en su cargo y la vacante será atribuida en la forma establecida en el número anterior [cioè al candidato di lista immediatamente successivo in base all'ordine in cui sono stati presentati]. El que así accediere ocupará el puesto por el tiempo que restare de mandato"[66].

Tale disposizione, pertanto, sanzionava con la perdita del seggio chi – dimessosi, sospeso[67] o espulso dal partito da cui era stato candidato – avesse cessato di appartenervi. Il consiglio comunale non poteva che prendere atto della situazione venutasi a determinare, senza poter entrare nel merito[68].

Tale disposizione fu approvata dalle stesse *Cortes Constituyentes* che, di lì a poco, avrebbero approvato il progetto di Costituzione, nel quadro di quelle disposizioni volte a rafforzare il ruolo dei partiti politici ai fini del consolidamento delle allora nascenti istituzioni democratiche locali[69]. Tramite essa si voleva in certo modo rimediare alla prevedibile instabilità che si sarebbe prodotta nelle prime assemblee elettive locali, a causa del carattere più ristretto e condizionabile di quella classe politica rispetto a quella nazionale. Il che spiegherebbe il motivo per cui tale disposizione non sia stata costituzionalizzata[70] – sulla scia di quella simile prevista dall'art. 160.1.*c* della Costituzione portoghese[71] – o, quantomeno, inserita anche nella legge elettorale nazionale.

---

[65] Subito dopo la sopra citata STC 5/1983, tale articolo fu abrogato dalla *Ley Orgánica* 6/1983 del 2 marzo sulle elezioni locali., poi sostituita dalla vigente LOREG

[66] Analogamente l'art. 9.1.*e* della legge portoghese 9 settembre 1989, n. 87 sulla tutela amministrativa delle autarchie locali e delle associazioni dei municipi di diritto pubblico, prevede la perdita del mandato per coloro che "dopo le elezioni si iscrivono ad un partito diverso da quello per il quale si sono presentati alle elezioni".

[67] Per la *Sala de lo Contenzioso Administrativo* del *Tribunal supremo*, sentenza del 2 marzo 1982, l'art. 11.7 *L.E.L.* andava applicato anche nei confronti di chi era stato sospeso dal partito poiché tale misura determinava già la perdita di quella rappresentanza politica che gli era servita per essere eletto.

[68] V. ancora la citata sentenza del 2 marzo 1982 della *Sala de lo Contenzioso Administrativo* del *Tribunal supremo*.

[69] V. le considerazioni espresse nel capitolo precedente sul sistema elettorale spagnolo.

[70] Cfr. VANACLOCHA BELLVER, 208.

[71] Appare utile ricordare che tale disposizione prevede la perdita del mandato qualora il deputato non si limiti ad abbandonare il partito per cui è stato eletto, ma si iscriva ad uno diverso.

Al di là però di tali contingenze, la *ratio* della disposizione è chiara: il candidato viene eletto non in ragione delle sue qualità personali ma perché presentato e sostenuto da un partito di cui condivide le idee politiche. Una volta eletto, egli è chiamato a rappresentare il partito votato dagli elettori. Di conseguenza, la sua permanenza in carica è subordinata all'appartenenza al partito. Se, per scelta propria o subita, cessa di appartenervi, egli perde la propria capacità rappresentativa e, con essa, il mandato. Nello specifico, la disposizione conferiva al partito la facoltà, tramite espulsione, d'interrompere unilateralmente il mandato dell'eletto infedele, così da mantenere inalterato il numero dei rappresentanti eletti nelle sue liste[72].

È evidente che, con l'art. 11.7 *L.E.L.*, il legislatore spagnolo abbia voluto dare massimo risalto alla posizione istituzionale dei partiti politici[73], confinandola però nell'ambito locale, senza estendere tale disposizione ai parlamentari nazionali. Una siffatta limitazione contrasta con le funzioni dei partiti politici, le quali, per loro natura, prescindono dalla dimensione – locale o nazionale – in cui si svolgono. Non si può, quindi, non rilevare in tale scelta del costituente spagnolo una certa ambiguità, stante la contrapposizione che ne risultava tra la rappresentanza politica locale, del tutto vincolata, e quella nazionale, non del tutto libera.

In ogni caso, contro l'articolo in questione alcuni consiglieri comunali, revocati dai loro seggi perché espulsi dal partito, presentarono più ricorsi, dapprima al giudice amministrativo, lamentando il mancato rispetto delle procedure previste negli statuti dei rispettivi partiti[74], poi al giudice costituzionale, in sede di *amparo*, eccependo la lesione dei diritti sanciti dagli artt. 14 (uguaglianza), 22 (associazione), 23 (elettorato attivo e passivo) e 67 (libertà di mandato) CE Tali ricorsi furono tutti accolti dal *Tribunal Constitucional* nelle citate sentenze del 1983.

In esse il *Tribunal Constitucional* ha riconosciuto che i partiti politici "così come stabilisce l'articolo 6 della Costituzione, svolgono funzioni di fondamentale importanza nello Stato attuale in quanto esprimono il pluralismo politico, concorrono alla formazione e manifestazione della volontà popolare e sono strumento fondamentale per la partecipazione politica"[75]. Ciò nonostante, "senza contraddire quanto sopra, è certo che il

---

[72] Cfr. Bastida Freijedo [1988], 1664.

[73] Cfr. Jiménez Campo [1992], 205.

[74] V., tra le altre, la sentenza n. 152/1982, de 18 de marzo, della *Audiencia Territorial* di Madrid, su cui v. Fernández-Miranda Campoamor [1982], 126 ss.

[75] STC 5/1983, cit., f.j. 4.°, 62; affermazione poi ripresa nelle SSTC 101/1983, cit., f.j. 3.°b, 265; 141/1990, del 20 settembre, *ivi*, 38 ss., f.j. 6.°, 50; 163/1991 del 18 luglio, *ivi*, 779 ss., f.j. 3°, 787 s.

diritto di partecipare spetta ai cittadini, e non ai partiti, che i rappresentanti eletti lo sono dei cittadini e non dei partiti, e che la permanenza in carica non può dipendere dalla volontà dei partiti, ma da quella manifestata dagli elettori attraverso il voto espresso nelle elezioni periodiche"[76]. Il fatto che i partiti politici siano strumenti fondamentali del diritto di partecipazione politica dei cittadini non li trasforma di per sé in titolari esclusivi di tale diritto[77].

Pertanto, il giudice costituzionale ha ritenuto incostituzionale la perdita del mandato in caso di dimissioni, sospensione o espulsione dal partito. Il principio della sovranità popolare, sancito dall'art. 1.2 CE, impone, infatti, che le cariche elettive pubbliche siano espressione, immediata o mediata, della volontà dei cittadini. Poiché "la permanenza dei rappresentanti dipende dalla volontà degli elettori che la esprimono tramite elezioni periodiche, come è proprio di uno Stato democratico di diritto, e non dalla volontà del partito politico", bisogna concludere che "la cessazione da un incarico pubblico rappresentativo a cui si accede in virtù del voto non può dipendere da una volontà estranea a quella degli elettori, e eventualmente a quella dell'eletto"[78], come quella del partito politico, che non può considerarsi un potere pubblico[79]. In quest'ottica, il diritto di accedere alle cariche pubbliche, sancito dall'art. 23.2 CE, "comprende anche il diritto di rimanervi"[80] per tutta la durata del mandato.

Sulla base di tali premesse, il *Tribunal Constitucional*, accogliendo i relativi ricorsi *de amparo*, ha annullato le delibere con cui gli enti locali interessati, applicando il citato art. 11.7 *L.E.L.,* avevano dichiarato decaduti dal seggio i consiglieri comunali espulsi dal partito[81], riconoscendo loro in se-

---

[76] STC 5/1983, cit., f.j. 4.° a), 62.

[77] Cfr. STC 63/1987 del 20 maggio, in *Jur. Const.*, 94 ss., f.j. 5.°, 105.

[78] STC 5/1983, cit., f.j. 4.°a), 62.

[79] Cfr. STC 10/1983, cit., f.j. 2.°, 123.

[80] STC 5/1983, cit., f.j. 3.°, 61.

[81] Va precisato che nella citata STC 5/1983, il *Tribunal Constitucional* non annullò, invece, la delibera con cui il Comune di Andújar aveva rimosso dalla carica di sindaco il consigliere decaduto. Essendo, infatti, quella del sindaco un'elezione di secondo grado, da parte cioè del consiglio comunale, la decisione di quest'ultimo di rimuoverlo è pur sempre riconducibile alla volontà degli elettori e non costituisce, pertanto, violazione del diritto dei cittadini di partecipare agli affari pubblici tramite loro rappresentanti (f.j. 5.°, 64). *Contra* GARCÍA ROCA [1999], 66 nt. 69, secondo cui "la existencia o no de una relación de representación (...) no depende de la modalidad de elección"; BASTIDA FREIJEDO [1987], 206 s., perché: a) l'elezione non implica la revoca e viceversa; b) il consiglio comunale non ha revocato il sindaco ma ha preso atto dell'a sua decadenza disposta per legge in caso di espulsione dal partito; c) poiché viene eletto sindaco il primo della lista più votata solo

guito il diritto di aver pagate le indennità monetarie non percepite dopo l'illegittima rimozione[82]. Nel contempo, il *Tribunal Constitucional*, anziché sollevare dinanzi a sé la questione di costituzionalità dell'art. 11.7 *L.E.L.*[83], come prevede in questi casi l'art. 55.2 LOTC[84], l'ha piuttosto dichiarato abrogato, perché, ai sensi della III disp. abrogativa CE, tali vanno considerate le disposizioni anteriori alla Costituzione – come nel caso dell'articolo in questione – che "se opongan a lo establecido en esta Constitución"[85].

È interessante notare come, in forza della natura dirimente delle motivazioni addotte, il *Tribunal Constitucional* non ha utilizzato altri argomenti, pur invocati dai ricorrenti e che avrebbero, forse, portato a conclusioni più circostanziate e complesse, come alcuni giudici dissenzienti non hanno mancato di rilevare.

Così, i giudici costituzionali non hanno affrontato il problema della democrazia all'interno dei partiti, nonostante i ricorrenti avessero eccepito che il provvedimento di espulsione, in base a cui era stata disposta la cessazione dal mandato, non era né definitivo, dovendosi su di esso ancora pronunciare il Congresso Federale del partito in questione[86]; né adottato secondo le procedure statutarie previste, violando l'art. 3.2.*g* LAP allora vigente (v. oggi l'art. 8.3 LOPP)[87]. Per i giudici, infatti, anche quando po-

---

apparentemente si può dire che si tratti di un'elezione di secondo grado e che, quindi, la sua rimozione non leda il diritto dei cittadini sancito *ex* art. 23.1 CE ed il diritto del sindaco eletto a rimanere in carica *ex* art. 23.2 CE.

[82] Tale diritto, negato nelle SSTC 28/1984 del 28 febbraio, in *Jur. Const.*, 335 ss., e 96/1988 del 26 maggio, *ivi.*, 93 ss., f.j. 3°, 98 ss., è stato invece in seguito riconosciuto, includendo la retribuzione nel diritto di accesso *ex* art. 23.2 CE in quanto funzionale allo svolgimento delle attività parlamentari (v. SSTC 136/1989, cit., f.j. 4°, 740, e 15/1992, *ivi*, 1992, 276 ss., f.j. 5.°, 281 s., le quali sembrano aver accolto le critiche di De la Pena Rodríguez, 113).

[83] Per Criado, 7, nelle suddette sentenze i giudici costituzionali sono andati ben al di là del *petitum*, utilizzando di fatto il ricorso *de amparo* come un vero e proprio giudizio sull'incostituzionalità *in abstracto* dell'art. 11.7 *L.E.L.*

[84] Art. 55.2 LOTC: "En el supuesto de que se estime el recurso de amparo porque la Ley aplicada lesiona derechos fundamentales o libertades públicas, la Sala elevará la cuestión al Pleno, que podrá declarar la inconstitucionalidad de dicha Ley en nueva sentenzia ...".

[85] Cfr. SSTC 5/1983, cit., f.j. 4.°, 63 s.; 10/1983, cit., f.j. 5.°, 128; 20/1983, cit., f.j. 3.°, 227 s.; 29/1983, cit., f.j. 3.°, 316; 30/1983, cit., f.j. 3.°, 325). Rispetto alle norme precostituzionali "tienen todos los órganos judiciales la facultad de entender derogadas, y en consecuencia inaplicar, las anteriores a la CE que consideren incompatibles con ésta, sin perjuicio de que, si lo estiman oportuno, puedan también plantear respecto de ellas la cuestión de incostitucionalidad" (STC 10/1983, cit., f.j. 5.°, 128).

[86] Cfr. STC 5/1983, cit., f.j. 1.°, 60.

[87] Per questo motivo e per la conseguente violazione del diritto di difesa sancito dall'art. 24 CE, l'*Audiencia Territorial* di Madrid, con sentenza del 18 marzo 1982, n. 152

liticamente fondato[88] e regolarmente adottato, il provvedimento d'espulsione non può determinare la perdita del mandato elettivo.

Né, tanto meno, i giudici costituzionali hanno fatto leva sul divieto di vincolo di mandato *ex* art. 67.2 CE, interpretandolo come condizione necessaria per la rappresentanza politica non solo dei parlamentari, ma di chiunque ricopra una carica pubblica elettiva, anche se locale. Essi, infatti, hanno ritenuto tale disposizione non applicabile ai casi specifici, sia perché non si trattava di parlamentari, sia perché essa non conteneva un diritto fondamentale tutelabile in via di *amparo ex* art. 53.2 CE

Ma soprattutto i giudici hanno ritenuto il divieto di mandato imperativo non decisivo ai fini della relazione rappresentativa. Difatti, "la funzione del rappresentante può rivestire, certamente, molte forme diverse e, sebbene nell'intendimento comune e nell'opzione politica della nostra Costituzione (art. 1.3) l'idea della rappresentanza va unita a quella del mandato libero, non è teoricamente inimmaginabile un sistema di democrazia mediata o indiretta in cui i rappresentanti siano vincolati al mandato imperativo dei rappresentati"[89]. Piuttosto "ciò che è proprio della rappresentanza, in qualunque modo essa si costruisca, tanto basata sul mandato libero come sul mandato imperativo, è la determinazione della presunzione per cui la volontà del rappresentante corrisponde alla volontà dei rappresentati, in ragione della quale gli atti del primo sono imputati ai secondi nel loro insieme, e non solo a coloro che hanno votato in suo favore o hanno formato la maggioranza"[90].

---

aveva annullato in sede di contenzioso amministrativo il provvedimento di revoca dalla carica di consigliere comunale adottato dalla *Junta Electoral de Zona*; cfr. FERNÁNDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR [1982], 127. Il giudice amministrativo, infatti, poteva controllare indirettamente gli atti dei partiti politici quando costituivano il presupposto di fatto di un atto amministrativo, come nel caso dell'art. 11.7 *L.E.L.* Tale controllo poteva oltrepassare la mera osservanza formale dei requisiti statutari previsti per verificare il loro effettivo rispetto (*ivi*, 123 ss.).

[88] BASTIDA FREIJEDO [1987], 226, considera l'art. 11.7 incostituzionale perché non vincolava la decisione del partito "a una falta grave de deslealtad del representante con la voluntad programática de los ciudadanos manifestada en las urnas" (v. *infra*, p. 316 nota 92). Per evitare, però, un'eccessiva discrezionalità dovrebbe trattarsi di ipotesi oggettivamente verificabili e particolarmente significative attinenti allo svolgimento dell'attività parlamentare e non di quella politica all'interno del partito. Solo in quest'ottica può accogliersi l'opinione di GARRORENA MORALES [1994], 36, laddove genericamente ritiene costituzionalmente ammissibile la perdita del mandato nei casi di "previa y visible infidelidad del diputado a sus electores, distinguible ésta – según casos y situaciones – de la fidelidad o infidelidad al partido mismo". Anche FERNÁNDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR [1982], 130 s., metteva in guardia dai possibili abusi cui l'art. 11.7 *L.E.L.* si prestava, potendosi suo tramite alterare le candidature prescelte in spregio alla volontà dell'elettorato.

[89] STC 10/1983, cit., f.j. 2.°, 123.

[90] STC 10/1983, cit., f.j. 2.°, 124.

Nell'impostazione del *Tribunal Constitucional*, pertanto, il divieto di mandato imperativo è solo una delle soluzioni possibili per pervenire a quella presunzione di corrispondenza tra rappresentanti e rappresentati che costituisce l'essenza della rappresentanza politica. Tale risultato, infatti, può conseguirsi anche tramite forme di mandato imperativo, anche se i giudici non hanno avvertito l'esigenza di precisare come ciò possa avvenire e, soprattutto, in funzione di quale tipo di rappresentanza d'interessi: quelli particolari o anche quelli politici generali. Il che li avrebbe inevitabilmente condotti ad affrontare il tema della legittimità costituzionale del mandato di partito, invece così abilmente glissato.

Il *Tribunal Constitucional* ha, invece, preferito ricorrere ad un argomento, per così dire, superiore a quello offerto dal divieto di vincolo di mandato. Se, infatti, ciò che conta nella rappresentanza è la presunzione di corrispondenza tra eletti ed elettori, di modo che la volontà degli uni s'identifichi con la volontà degli altri, e viceversa, qualunque elemento a loro esterno, come il partito, che valga ad interrompere "tale relazione di imputazione distrugge la natura stessa dell'istituzione rappresentativa e lede, di conseguenza, un diritto fondamentale di entrambi i soggetti che di essa fanno parte"[91].

Attribuendo "ai partiti politici la possibilità di determinare per loro volontà – mediante l'espulsione – il presupposto di fatto che da luogo alla revoca della carica pubblica", l'articolo in questione ledeva contemporaneamente sia il diritto dei cittadini a partecipare agli affari pubblici tramite rappresentanti liberamente eletti in elezioni periodiche a suffragio universale (art. 23.1 CE), sia il diritto dei rappresentanti così eletti di rimanere nelle loro funzioni (art. 23.2 CE), senza venir revocati da soggetti diversi dai cittadini[92].

Per i giudici costituzionali tali diritti fondamentali sono così strettamente correlati da formare un "tutto inscindibile": come il diritto dei cittadini di partecipare alla cosa pubblica si realizza attraverso la permanenza in carica dei loro rappresentanti, così il diritto di questi ultimi a non subire discriminazioni o alterazioni nello svolgimento del mandato tutela direttamente loro stessi e indirettamente i cittadini[93]. In questo modo, collegando i due commi dell'art. 23 CE, i giudici hanno esteso dai cittadini ai loro rappresentanti il diritto di accedere e di svolgere la loro funzione pubblica con pari opportunità, dando vita ad un "diritto fondamentale interattivo" che si basa sulla speculare contitolarità di elettori ed eletti[94].

---

[91] STC 10/1983, cit., f.j. 2.°, 124.

[92] Cfr. SSTC 5/1983, cit., f.j. 4.° a), 62; 10/1983, cit., f.j. 4.°, 126.

[93] Cfr. STC 10/1983, cit., f.j. 2.°, 124 s.

[94] Cfr. Caamaño Dominguez [1992], 134 s., secondo cui i giudici hanno fatto ricorso a tale tecnica di "interscambiabilità delle clausole costituzionali" perché resisi con-

Reagendo contro la loro destituzione, i ricorrenti non hanno, pertanto, solo difeso il diritto dei cittadini ad essere rappresentati, così da "ripristinare quella unità di volontà in cui la rappresentanza consiste"[95], ma anche quello a rimanere in carica, senza subire non solo discriminazioni (art. 23.2 CE), ma anche ogni atto illegittimo inerente l'esercizio del loro mandato elettivo[96]. Agli eletti il mandato proviene dagli elettori e non dal partito, il quale, quindi, non può revocarlo, se non a prezzo di ledere direttamente il diritto del rappresentante di restare in carica e, indirettamente, il diritto degli elettori ad essere rappresentati da coloro che hanno eletto[97]. La relazione diretta tra elettori ed eletti, rispetto a cui il partito rimane esterno ed estraneo, costituisce nell'impostazione dei giudici costituzionali il necessario presupposto per respingere il preteso potere di revoca del mandato rappresentativo da parte di quest'ultimo: "nell'attribuire al partito la facoltà di privare il rappresentante del proprio *status*, espellendolo dal proprio seno, la norma viola in modo eclatante il diritto dei cittadini a partecipare alla cosa pubblica mediante i propri rappresentanti"[98].

Ciò tanto più ove si consideri che, per i giudici, l'art. 11.7 *L.E.L.* ledeva l'art. 23.2 CE anche perché introduceva una disparità di trattamento tra i consiglieri comunali candidatisi nelle liste chiuse e bloccate presentate dai partiti (art. 11.2 *L.E.L.*), da essi revocabili, ed i consiglieri comunali candidatisi, invece, come indipendenti nelle liste di partito o su proposta di un raggruppamento di elettori (art. 14.2.*c L.E.L.*), come tali non revocabili [99].

---

to che l'appartenenza al partito. richiesta dall'art. 11.7 della citata legge per conservare il seggio, poteva annoverarsi tra i requisiti di accesso alle cariche pubbliche richiesti dalla legge *ex* art. 23.2 CE Per questo motivo, hanno volutamente connesso tale comma con il diritto dei cittadini ad accedere alle cariche pubbliche per mezzo dei loro rappresentanti sancito dal primo comma.

[95] STC 10/1983, cit., f.j. 2.°, 124.

[96] Cfr. CRIADO, 8 ss.

[97] Cfr. GARRORENA MORALES [1994], 34. Nell'A.T.C. 6/1984, dell'11 gennaio, in *Jur. Const.*, 623 ss., f.j. 2.°, 626, i giudici, in riferimento alle SSTC 5 e 10 del 1983, hanno chiarito "que la decisión de ampararles [ai consiglieri destituiti dopo l'espulsione dal partito] no se tomó, porque resultara vulnerado el derecho personal de los elegidos, sino en la medida en que los cargos eran en sí mismo representativos y al procederse al cese se violaba la relación representativa que ligaba a los representantes con sus representados y, por consiguiente, el acuerdo de éstos".

[98] STC 10/1983, cit., f.j. 4.°, 126.

[99] Cfr. STC 5/1983, cit., f.j. 4.° a), 62 s. Tale tesi è stata ribadita nella STC 16/1983, cit., in cui il *Tribunal Constitucional* ha respinto il ricorso *de amparo* presentato dalla maggioranza dei consiglieri di una lista proposta da un raggruppamento di elettori. Tali consiglieri, infatti, invocando il principio di eguaglianza, reclamavano l'estensione in loro favore

La titolarità del seggio spetta, quindi, esclusivamente e personalmente all'eletto: "una volta eletti, i rappresentanti, non lo sono di coloro che li hanno votati, ma di tutto il corpo elettorale e sono titolari, pertanto, di una funzione pubblica alla quale non possono porre termine decisioni di entità che non sono organi dello Stato, nel senso più ampio del termine"[100]. Di conseguenza, "la cessazione da un incarico pubblico rappresentativo cui si accede in virtù del voto non può dipendere da una volontà diversa da quella degli elettori, e eventualmente da quella dell'eletto", come nel caso di dimissioni[101]. Al di fuori di tali ipotesi, il rimanere in carica rientra tra i diritti costituzionali fondamentali dell'eletto, anche quando questi cambi partito o ne sia espulso.

Il rappresentante, pertanto, è indipendente dal partito, e come tale da esso non revocabile, non in forza del divieto di mandato imperativo (art. 67.2 CE), ma del suo *status*, costituzionalmente protetto, di titolare di una carica pubblica rappresentativa (art. 23 CE)[102]. Nonostante il *Tribunal* non abbia invocato il divieto di vincolo di mandato, sostanzialmente analoghe sono le conclusioni cui è pervenuto[103]: la rappresentanza consiste in una relazione diretta tra elettori ed eletto[104], rispetto a cui i partiti politici restano

---

del potere di revoca dal mandato del consigliere comunale espulso dagli altri membri della lista. Per i giudici costituzionali, invece, i raggruppamenti elettorali non sono associazioni politiche perché destinati a sciogliersi dopo le elezioni. Di conseguenza, i loro "candidatos elegidos, o los propuestos y no elegidos, ningún poder de disposición tienen respecto de los otros integrantes de la lista que alcanzaron la concejalía" (f.j. 3.°, 188), il mandato dei quali può quindi essere revocato solo dal corpo elettorale che lo ha conferito (f.j. 4.°, 188).

[100] STC 10/1983, cit., f.j. 4.°, 126. Difatti, "los partidos políticos son, como expresamente declara el art. 6.°, creaciones libres, produco como tales del ejercicio de la libertad de asociación que consagra el art. 22. No son órganos del Estado, por lo que el poder que ejercen se legittima sólo en virtud de la libre aceptación de los estatutos y, en consecuencia, sólo puede ejercerse sobre quienes, en virtud de una opción personal libre, forman parte del partido. La trascendencia política de sus funciones (concurrir a la formación y manifestación de la voluntad popular) y servir de cauce fundamental para la partecipación política no altera sua naturaleza, aunque esplica que respecto de ellos establezca la Costitución la exigencia de que su estructura interna y su funcionamiento sean democráticos" (*ivi*, f.j. 3.°, 125).

[101] STC 5/1983, cit., f.j. 4.° a), 62.

[102] Cfr. Caamaño Dominguez [1991], 75 e 272.

[103] In senso contrario v. Bastida Freijedo [1987], 200 s., secondo cui il ragionamento del *Tribunal*, basato sul diritto di partecipazione politica (art. 23 CE) anziché sul divieto di mandato imperativo (art. 67 CE), si pone all'interno non della teoria liberale della rappresentanza, ma del principio costituzionale dello Stato democratico di diritto (art. 1.1 CE) e della sovranità popolare (art. 1.2 CE).

[104] L'art. 23.2 CE "ha sido interpretado en reiteradas ocasiones por parte de este Tribunal como creador de una vinculación immediata entre electores y elegidos, que no

ai margini, limitandosi a svolgere mere funzioni elettorali. In definitiva, il *Tribunal Constitucional* ha fatto leva sul concetto di rappresentanza come strumento dei cittadini per partecipare alla cosa pubblica *ex* art. 23 CE per escludere da essa i partiti politici.

4. (SEGUE) CONSIDERAZIONI CRITICHE

Le motivazioni addotte dal *Tribunal Constitucional* a sostegno dell'incostituzionalità dell'art. 11.7 *L.E.L.* si prestano a più di una riflessione.

In primo luogo, come accennato, esse non sembrano escludere forme di rappresentanza basate sul vincolo di mandato. Anzi, in questo senso, il riferimento alla corrispondenza tra volontà degli elettori e volontà degli eletti, nonché al diritto di questi ultimi di restare in carica fin quando non revocati dai primi, indurrebbe a considerare compatibile con il sistema rappresentativo il *recall*[105], alla cui introduzione sembrerebbe ostare solo il riferimento alla periodicità delle elezioni contenuto nell'art. 23.1 CE[106].

A ciò va aggiunto che i giudici hanno lasciato impregiudicata l'ipotesi della perdita del seggio nel caso in cui l'eletto, anziché essere espulso dal partito, l'abbia volontariamente abbandonato[107]. Anzi, da questo punto di vista, l'affermazione per cui la cessazione da un incarico pubblico può

---

puede ser condicionadas en sus elementos esenciales por la mediación de los partidos políticos por tratarse de un mandato libre (STC 10/1983)" (STC 185/1993, cit., f.j. 5.°, 428).

[105] Nella STC 10/1983, cit., f.j. 2.°, 123, il *Tribunal* ha espressamente affermato che "si todos los poderes del Estado emanan del pueblo, podrá discutirse la conveniencia o, dentro de un sistema representativo concreto, la licitud de la facultad de revocación concedida a los electorales, o la oportunidad o la justicia de aquellas normas jurídicas que, de modo general, establezcan, como consecuencia necesaria de ciertos supuestos de hecho, el cese del representante en las funciones que el pueblo le ha conferido".

[106] Cfr. CAAMAÑO DOMINGUEZ [1991], 71.

[107] Nella citata STC 28/1984, il giudice costituzionale riconobbe che "el supuesto de baja voluntaria en el partido no ha sido directamente examinado por este Tribunal en anteriores Sentencias, las cuales se referían a casos de expulsión del partido" (f.j. 3.°, 343). La questione della perdita del mandato a seguito delle dimissioni dal partito è stata in seguito sollevata, ma il *Tribunal* ha dichiarato il *recurso de amparo* inammissibile sia perché privo di fondamento normativo, non essendo tale ipotesi prevista dalla vigente LOREG, sia perché dal mancato esame nelle precedenti SSTC 5/1983 e 10/1983 dell'ipotesi dell'abbandono volontario del partito, non poteva ricavarsi la sua costituzionalità, quanto piuttosto l'esigenza costituzionale che tale causa fosse prevista dal legislatore elettorale (v. A.T.C. 813/1985 del 20 novembre, in *Jur. Const.*, 1454 ss., f.j. 2.°, 1458 s.). Cfr. RENIU VILAMALA, 278 nt. 35; PRESNO LINERA [1998], 124 ss.; TORRES DEL MORAL [1991],

dipendere dalla volontà dell'eletto[108] potrebbe essere interpretata in riferimento alle dimissioni del rappresentante non solo dall'assemblea legislativa di cui fa parte, ma anche dal partito nelle cui liste è stato eletto. In tal caso, infatti, è lo stesso rappresentante che decide, in modo volontario ed unilaterale, di recidere quel legame con il partito che è alla base della sua rappresentanza. Tale ipotesi, inoltre, troverebbe conforto nella successiva giurisprudenza costituzionale, ed in particolare nella STC 119/1990[109], in cui, come meglio vedremo in seguito, l'appartenenza politica dell'eletto assume rilevanza giuridica[110]. Tale causa di decadenza potrebbe, quindi, ben essere introdotta dal legislatore statale[111], se è vero che solo a questi spetta prevedere le ipotesi in cui la volontà elettorale può subire alterazioni[112].

In secondo luogo, i giudici hanno esattamente colto il salto logico esistente nell'art. 11.7 *L.E.L.* tra il riconoscere che le candidature sono presentate dai partiti ed il ritenere i candidati così eletti rappresentanti non degli elettori, ma esclusivamente del partito, come tali destinati ad essere sostituiti qualora il loro rapporto con esso s'interrompa[113].

Tale salto logico si evidenzia dal riferimento, contenuto nella disposizione in questione alle "listas que representen a Partidos Políticos …". Le liste, infatti, non rappresentano il partito, ma sono, piuttosto, da esso proposte. Pertanto, "la rappresentanza, nel senso giuridico-politico del termine, sorge solo con l'elezione ed è sempre rappresentanza del corpo elettorale e non dell'autore della proposta", cioè del partito[114].

---

135 s.; De Esteban [1990], 25; Caamaño Dominguez [1992], 132 ss., che imputa tale dubbio al fatto che il giudice costituzionale non ha utilizzato come parametro l'art. 67.2 CE che tutela la esclusiva titolarità del seggio da parte dell'eletto.

[108] STC 5/1983, cit., f.j. 4.° a), 62.

[109] Cfr. STC 119/1990, cit., f.j. 4.°, 410.

[110] Cfr. Caamaño Dominguez [1991], 74 s. e 271 ss.

[111] Merita ricordare che nella citata A.T.C. 813/1985 il giudice costituzionale, riferendosi alle precedenti SSTC 5/1983 e 10/1983, aventi per oggetto esclusivamente l'ipotesi dell'espulsione dal partito, ha espressamente riconosciuto che "de tal obligada limitación en estas resoluciones no puede deducirse (…) no ya la constitucionalidad del supuesto de cese por abandono volontario, sino la exigencia constitucional de tal abandono como mandato, en definitiva, impuesto sobre el legislador electoral" (f.j. 2.°, 1459).

[112] Per Jiménez Campo [1992], 229, "sólo al poder estatal, en un amplio sentido, puede corresponder la alteración de la decisión comunitaria que constituyó al órgano representativo, porque sólo ese poder, que nace de la comunidad, queda o bien sometido a control político o bien, cuando tal control no exista, vinculado *positivamente* a la ley, garantías, una y otra, que ni se dan ni pueden darse, obviamente, respecto al actuar de los partidos".

[113] Cfr. García Roca [1999], 64.

[114] STC 10/1983, cit., f.j. 4.°, 126 che parla di "grave error de dicción".

L'errore di fondo dell'art. 11.7 *L.E.L.* sta nell'aver ritenuto l'eletto rappresentante del partito[115], come tale da questi liberamente sostituibile. In tal modo, infatti, si è finito sostanzialmente per ignorare che non è il partito, ma sono gli elettori, attraverso il partito, che eleggono i loro rappresentanti. Come detto, infatti, l'eletto rappresenta coloro che lo hanno votato perché candidatosi in un determinato partito: non il partito, quindi, ma gli elettori, considerati non come singoli, ma in quanto organizzati politicamente dal partito, nelle cui idee e nel cui programma politico all'atto del voto si sono riconosciuti.

Se il legislatore elettorale spagnolo si fosse ispirato a tali conclusioni, avrebbe dovuto concludere che l'abbandono del partito, interrompendo quella relazione rappresentativa unitaria che deve intercorrere tra elettori, partito ed eletto, dovrebbe sì comportare la perdita del mandato dell'eletto, ma non per questo la sua immediata sostituzione con il primo dei non eletti della stessa lista. Spetterebbe, piuttosto, nuovamente al corpo elettorale eleggere il nuovo rappresentante, restituendo al circuito rappresentativo l'originaria continuità[116].

Interrogatosi sulla titolarità del seggio, il giudice costituzionale l'ha attribuita esclusivamente agli eletti, a prezzo però di emarginare i partiti dalla relazione rappresentativa. Secondo tale rigida alternativa, il mandato perviene agli eletti non dai partiti ma dagli elettori. In tal modo il *Tribunal Constitucional* ha riproposto la classica visione della rappresentanza politica[117], fondata sul libero mandato parlamentare, seppur dandone una versione riveduta e corretta, sulla base non più del divieto di mandato imperativo ma del duplice diritto degli elettori di essere rappresentati e dei rappresentanti di rimanere in carica fino al termine del mandato[118].

Proprio la debolezza delle argomentazioni riferite al ruolo dei partiti politici è stata messa subito in evidenza nella *dissenting opinion* ("*voto parti-*

---

[115] Per GARCÍA ROCA [1999], 67 s., se la relazione rappresentativa intercorresse solo tra elettori e partito e quest'ultimo, quale unico rappresentante della loro volontà, avesse il diritto di revocare gli eletti, risulterebbero lesi i diritti fondamentali di elettorato passivo e di partecipazione politica che l'art. 23.2 CE riconosce ai cittadini.

[116] GARCÍA ROCA [1999], 66 s., esclude l'esistenza di una relazione tripolare tra rappresentati, rappresentanti e partiti politici perché la doppia rappresentanza dei cittadini da parte dei partiti e dei loro candidati si spezzerebbe in caso di reciproco contrasto. Tale obiezione non sembra, però, insuperabile qualora si consideri che da tale contrasto possono scaturire conseguenze giuridicamente rilevanti in ordine alla decadenza ed alla eventuale sostituzione del rappresentante da parte del corpo elettorale.

[117] Cfr. CUBAS, 5131, che critica in tal senso le SSTC 5/1983 e 10/1983 perché ispirate ad una visione liberale della rappresentanza entrata in crisi con l'avvento dei partiti politici di massa.

[118] Cfr. GARCÍA ROCA [1999], 66 s.

cular") della STC 5/1983, sottoscritta da tre dei nove giudici costituzionali[119]. Senza entrare nel merito della costituzionalità dell'art. 11.7 *L.E.L.*, i giudici dissenzienti hanno eccepito, ad un tempo, l'inammissibilità e l'infondatezza del ricorso. Secondo costoro, infatti, i consiglieri comunali erano privi della legittimazione ad agire *ex* art. 162.1 CE perché l'art. 23.1 CE "consacra il diritto dei cittadini di eleggere propri rappresentanti, ma nulla dice sul diritto di questi ultimi"[120] e, in particolare, sul loro diritto di restare in carica, il quale quindi non è costituzionalmente riconosciuto e tutelato. Gli eletti, quindi, non potrebbero ricorrere in *amparo* perché non sarebbero titolari di alcun diritto costituzionalmente protetto, dato che l'art. 23.1 CE si occupa dei soli elettori. Ciò tanto più ove si consideri che la Costituzione spagnola (artt. 66.1 e 67.3 CE), a differenza di altre, attribuisce la rappresentanza politica del popolo spagnolo non al singolo parlamentare ma all'insieme dei rappresentanti riuniti nelle camere regolarmente convocate[121]. I rappresentanti, quindi, in sede di *recurso de amparo* non potevano legittimamente lamentare la lesione del diritto di partecipazione politica che l'art. 23.1 CE attribuisce a tutti i cittadini, ma solo l'eventuale violazione dei diritti a loro spettanti *uti singuli*, come ad esempio il diritto di voto[122]. Inoltre, una simile interpretazione estensiva dell'art. 23 CE, in base a cui si è attribuito al rappresentante un diritto espressamente riconosciuto solo ai rappresentati, avrebbe dovuto approfondirsi e meglio accordarsi con i complessi e delicati problemi sollevati dal ruolo svolto dai partiti politici nel funzionamento dell'odierna democrazia rappresentativa[123]. Per i giudici dissenzienti, quindi, andavano valutate le forme tramite cui i partiti potevano incidere sulla durata del mandato rappresentativo degli eletti, il cui diritto alla permanenza in carica, non avendo fondamento costituzionale, ben poteva essere regolato per legge.

Il ricorso doveva, infine, essere considerato infondato nel merito perché la diversità di trattamento tra consiglieri comunali eletti in quanto membri di partito e quelli eletti come indipendenti non solo non viola, ma, anzi, attua il principio di uguaglianza (art. 14 CE)[124]. Quest'ultimo,

---

[119] Si è trattato dei giudici Angel Latorre segua e Luis Diez-Picazo y Ponce de León, cui, come visto (v. *supra*, pag. 137 nota 31) nella STC 10/1983 si è aggiunto Manuel Diez de Velasco Vallejo.

[120] Cfr. STC 5/1983, cit., punto 3.°, 67 s.

[121] Secondo quanto chiarito dai giudici dissenzienti nella successiva STC 10/1983, punto 2°, 131.

[122] Cfr. STC 10/1983, f.j. 2.° e 3.°, 131 s.

[123] Cfr. STC 5/1983, punto 3.°, 67 s.

[124] *Contra* Pinelli [1984], 189, secondo cui l'art.11.7 non era in contrasto con l'art. 67.2 CE, non riguardante la rappresentanza locale, o con l'art. 23.2 CE che sancisce

infatti, imponendo di trattare in modo diverso situazioni diverse, ammette e giustifica che siano solo i primi a perdere il seggio se espulsi dal partito in nome del quale, a differenza dei secondi, si sono candidati[125].

Alle obiezioni sollevate da tale *dissenting opinion* sul mancato approfondimento del ruolo fondamentale svolto dai partiti politici ai fini dell'esercizio da parte dei cittadini del diritto ad essere rappresentati *ex* art. 23.1 CE sembra che il *Tribunal Constitucional* abbia voluto replicare nella successiva e più argomentata sentenza n. 10/1983.

In essa, i giudici costituzionali hanno espressamente riconosciuto che "in ragione della funzione costituzionalmente attribuita di servire da strumento fondamentale per la partecipazione politica, la legislazione elettorale ... assegna ai partiti politici la facoltà di presentare candidature in cui, con il nome dei candidati, figuri la denominazione del partito che li propone". Nel contempo, però, hanno considerato tale dato giuridicamente irrilevante perché "la decisione dell'elettore è frutto di una motivazione complessa che solo la concreta analisi sociologica permette, con maggiore o minore precisione, d'individuare in ciascun caso"[126].

Relegato il ruolo dei partiti politici nel piano psico-sociologico, è stato gioco facile per i giudici concludere che "in conformità con la Costituzione (artt. 6, 23, 68, 69, 70 e 140) non è equivoco (…) che l'elezione dei cittadini possa solo ricadere su determinate persone e non sui partiti o sulle associazioni che li propongono all'elettorato"[127].

A tale conclusione non osta il sistema di liste chiuse e bloccate poiché "una cosa è che l'elettore non possa effettuare cambi tra le varie candidature, altra ben diversa è che i nominativi di coloro che figurano in tali liste siano irrilevanti per la scelta che ciascun può fare nel voto"[128]. Benché i candidati siano designati dai partiti e vengano eletti perché inseriti nelle loro liste chiuse e bloccate, gli elettori scelgono in base alla identità dei candidati e votano sempre per una persona e non per un partito: "l'elezione è, quindi, di persone (di candidati presentati dai partiti politici, coalizioni elettorali o raggruppamenti di elettori, debitamente proclamati come tali) e qualunque altra concezione stride con la Costituzione e con la medesima dignità

---

la parità di accesso ma non di permanenza in carica; esso, piuttosto, violava l'art. 14 CE poiché la condizione di consiglieri comunali non può differenziarsi a seconda della titolarità della lista di provenienza e deve quindi essere oggetto di una disciplina uniforme.

[125] Cfr. STC 5/1983, cit., argomento 4.°, 68.

[126] STC 10/1983, cit., f.j. 3.°, 125. L'argomento è stato ribadito nella STC 167/1991 del 19 luglio, in *Jur. Const.*, 820 ss., f.j. 4.°, 828.

[127] STC 10/1983, cit., f.j. 3.°, 125.

[128] STC 167/1991, cit., f.j. 4.°, 828.

della posizione di elettori ed eletti, perché né i primi, votando, danno un'adesione incondizionata a determinate sigle partitiche, né i secondi perdono la loro individualità ricevendo il voto nelle liste di partito"[129].

Nonostante svolgano funzioni pubbliche di rilevanza costituzionale, i partiti politici – per i giudici costituzionali – non possono essere considerati poteri pubblici. Essi restano estranei alla relazione tra elettori ed eletti, a prescindere dal tipo di mandato – vincolato o libero – tra loro intercorrente, e non possono, pertanto, intervenire su di essa[130].

L'emarginazione dei partiti politici dal circuito rappresentativo ed elettorale assume toni apodittici allorquando il giudice, volendo forse prevenire una possibile obiezione, offre un'interpretazione meramente tecnica delle norme che disciplinano la sostituzione degli eletti. È vero, ammettono i giudici, che "il procedimento legalmente stabilito per la sostituzione dei candidati prima della proclamazione degli eletti e per coprire le vacazioni prodottesi negli organi rappresentativi può forse far dubitare qualcuno" della conclusione per cui gli elettori votano sempre persone e non partiti. Ma "questi dubbi debbono essere dissipati dalla semplice riflessione che tale procedimento è una conseguenza tecnica del sistema proporzionale, in cui non è prevista la celebrazione di elezioni parziali per coprire la vacazione, e per questo prende come riferimento la lista proposta agli elettori, indipendentemente dal fatto che la proposta sia stata presentata da un partito politico, che esiste prima e durante l'elezione, oppure da un semplice raggruppamento elettorale che, come tale, scompare con la sua celebrazione"[131].

Così argomentando, il *Tribunal* finisce per propugnare una visione parziale della rappresentanza politica, tutta incentrata sul rapporto diretto tra elettori ed eletti, rispetto a cui i partiti politici svolgono un ruolo marginale ed effimero, al pari di qualunque raggruppamento elettorale[132]. Il che si

---

[129] STC 167/1991, cit., f.j. 4.°, 828. Sulla base di tali argomentazioni il *Tribunal constitucional* ha annullato la decisione dell'Ufficio elettorale che aveva assegnato al PSOE sette schede nonostante esse riportassero voti per candidati di altri municipi. Critica aspramente tale sentenza Montoro Puerto, 167 ss., perché sottovaluta il ruolo svolto dai partiti nel processo elettorale e rappresentativo.

[130] Cfr. STC 10/1983, cit., f.j. 2.° 123 s.

[131] STC 10/1983, cit., f.j. 3.°, 125.

[132] Contro la visione liberale della rappresentanza politica che emerge da tali sentenze v. García Guerrero, 120-171, favorevole piuttosto alla teoria della democrazia rappresentativa dei partiti caratterizzata dal doppio mandato degli elettori al partito e del partito ai parlamentari (124 ss.); Garrorena Morales [1991], 76; Caamaño Dominguez [1991]; Chueca Rodríguez [1988], 1729 ss.; De Esteban [1990], 22.s.; Acosta Sánchez, 1001, per cui il *Tribunal* non ha delineato una dottrina coerente sulla rappresentanza politica, ma vi ha piuttosto innestato alcuni diritti fondamentali ad essa connessi.

pone in contrasto con i dati normativi esaminati, che, invece, individuano il fondamento della rappresentanza politica nei partiti. In tale impostazione vi è una latente contraddizione di fondo tra l'ammettere che i partiti politici svolgano funzioni fondamentali per la partecipazione politica del popolo ed il negare la loro decisiva intermediazione tra elettori ed eletti.

In questo modo i giudici hanno sostanzialmente trascurato il ruolo dei partiti politici, che è quello di farsi portatori di un programma politico ispirato ad una specifica visione del bene comune; di raccogliere ed accrescere il loro consenso sulla sua base; di designare candidati che si riconoscano in tale programma e che in base ad esso sono primariamente votati dagli elettori; di fare in modo che la volontà politica di questi ultimi non rimanga in balìa del mutevole orientamento degli eletti, o, più concretamente, dei loro interessi, ma sia da loro espressa in modo coerente, sottoponendo costoro a quella disciplina, senza cui il partito, come strumento di partecipazione dei cittadini, non può esistere[133]. Trascurare tutto ciò, ritenendolo giuridicamente irrilevante, significa proporre una ricostruzione della rappresentanza politica di stampo liberale, che non trova riscontro né nell'analisi delle fondamentali funzioni pubbliche che l'ordinamento giuridico-costituzionale attribuisce ai partiti, né, tanto meno, nell'effettività del sistema[134].

Inoltre tale giurisprudenza rimane succube di un'impostazione radicalmente alternativa del problema della rappresentanza politica per cui, scartato il mandato di partito, non rimarrebbe che aderire al mandato degli elettori, quando invece alle medesime conclusioni sarebbe stato possibile pervenire attraverso *iter* argomentativi più rispettosi delle funzioni svolte dai partiti politici. È vero, infatti, che sono gli elettori a conferire il mandato agli eletti, ma tale rapporto non può spiegarsi completamente se non si tiene conto dei partiti politici, nel cui nome gli eletti si sono candidati e sono stati votati. Gli elettori votano per un candidato non in ragione delle sue qualità personali, ma in quanto espressione di un determinato partito politico. L'eletto, quindi, è chiamato a rappresentare gli elettori che hanno votato per il suo partito, conformandosi alla sua disciplina[135].

---

[133] Cfr. G.U. RESCIGNO [1994], 178.

[134] Cfr. BLANCO VALDÉS [1990], secondo cui tale giurisprudenza disconosce "in gran parte le conseguenze dello Stato dei partiti nel funzionamento dei moderni sistemi democratici" (151), colte invece dalle argomentazioni dei giudici dissenzienti (154 s.). Più sfumato il giudizio di MASSÓ GARROTE, 62, per cui "si dovrebbe superare in qualche modo l'eccessivo grado di astrazione a cui hanno condotto gli schemi liberali e prestare maggiore attenzione agli aspetti concreti della rappresentanza" .

[135] Tale obbligo, per GARRORENA MORALES [1994], 29 ss., è espressione del principio democratico e non del vincolo di mandato.

Quando l'eletto, per qualunque causa, abbandona il proprio partito, si determina una rottura del rapporto rappresentativo che non può restare priva di conseguenze sul piano giuridico, pena la negazione di quell'*idem sentire* tra elettori ed eletti che della rappresentanza costituisce l'essenza, come riconosciuto dallo stesso *Tribunal Constitucional*. Il diritto dei cittadini ad essere rappresentati non si traduce nel diritto dei loro rappresentanti a restare in carica sempre e comunque, potendo invece giustificare conseguenze sul piano parlamentare e costituzionale, fino alla perdita del mandato[136]. Un conto è affermare l'origine elettiva del potere dei titolari di cariche pubbliche rappresentative, altro è attribuire a costoro il monopolio di tale rappresentanza[137].

Del resto, che altra avrebbe potuto (e dovuto) essere la motivazione della decisione del *Tribunal* emerge chiaramente dal *voto particular* espresso nella STC 10/1983 da tre giudici costituzionali. Costoro, nel richiamare quanto affermato nella precedente STC 5/1983, oltreché ribadire l'inammissibilità del *recurso de amparo* presentato da una parte dei consiglieri comunali[138], hanno criticato tale sentenza perché aveva sottovalutato il ruolo dei partiti politici. Questi ultimi, infatti, "pur non essendo poteri pubblici, nemmeno possono qualificarsi come semplici associazioni private". Essi, piuttosto, "si collocano in una zona grigia, tra il pubblico ed il privato", in quanto associazioni che "esercitano indubbiamente funzioni pubbliche e ciò non in virtù di una situazione di fatto ma perché espressamente sancito dall'art. 6 CE"[139]. Per i giudici dissenzienti l'art. 11.7 *L.E.L.* non doveva ritenersi incostituzionale perché da includere tra le disposi-

---

[136] Per Caamaño Dominguez [1992], 147 s., l'art. 23 CE, a differenza del successivo art. 67 e di altre analoghe norme contenute in altre Costituzioni, consente soluzioni – quali la perdita del seggio per abbandono volontario del partito o l'iscrizione obbligatoria del transfuga al gruppo misto – che tutelino il diritto del cittadino ad essere rappresentato senza ledere quel contenuto "costituzionalmente adeguato" del mandato parlamentare, nel quale non va ricompreso il diritto del rappresentante di cambiare impunemente posizione politica.

[137] Cfr. Bastida Freijedo [1987], "la legitimidad del ejercicio de tales funciones [publicas] no tiene como punto de referencia el *status* del poder público, sino la *voluntad popular*" (209, corsivo dell'A.).

[138] V. *supra*, pag. 157 nota 122.

[139] Cfr. STC 10/1983, cit., punto 4.°, 132 s. Contro tale sentenza che confina i partiti politici nella sfera giuridico-privata v. Bastida Freijedo [1987], 209 s.; Id., [1992], 85, secondo cui "de la *naturaleza del derecho a crear partidos* no se puede deducir sin más la *naturaleza de los partidos*" (p. 84); i partiti politici piuttosto sono soggetti privati che esercitano le funzioni pubbliche che l'ordinamento giuridico gli attribuisce (presentare candidati alle elezioni, disporli in graduatoria nelle liste chiuse e bloccate, controllare il procedimento elettorale ...), come riconosciuto dalla stessa giurisprudenza costituzionale.

zioni legislative, espressione della volontà popolare, tramite cui il fondamentale diritto di partecipazione politica dei cittadini trova attuazione e specificazione[140].

Tale posizione è rimasta però minoritaria. Per il *Tribunal Constitucional* i partiti politici sono lo strumento fondamentale attraverso cui i cittadini esercitano in modo permanente la loro sovranità, collegando rappresentanti e rappresentati. Ciò nonostante, la titolarità del mandato rappresentativo è conferita dagli elettori direttamente all'eletto. In tal modo, il giudice costituzionale ha di fatto sottovalutato che il rappresentante, anche in virtù del sistema delle liste chiuse e bloccate, è votato perché candidatosi in un partito. In definitiva, seppur perfettamente consapevole della decisiva intermediazione dei partiti politici tra elettori ed eletti, il giudice non ha voluto portare tale ruolo fino all'estrema conseguenza dell'ammissibilità della revoca del mandato da parte del partito con una motivazione certamente insufficiente, rispetto all'importanza del problema sollevato dall'art. 11.7 *L.E.L.* e contraddittoria rispetto alla successiva giurisprudenza. In tal modo, quindi, egli ha finito per dare copertura costituzionale alla pratica del *transfuguismo* ed alle conseguenti alterazioni della volontà dell'elettorato da essa prodotte[141].

5. IL RUOLO DEI PARTITI NELLE SUCCESSIVE SENTENZE DEL *TRIBUNAL CONSTITUCIONAL*

L'impressione che le radicali conclusioni cui è pervenuto il *Tribunal Constitucional* circa la marginalità del ruolo dei partiti siano state in certa misura condizionate dal caso specifico in questione, cioè dall'esigenza di sanzionare la legge che conferiva loro il potere di revoca e di sostituzione dell'eletto, trova conferma nelle successive sentenze in tema di rappresentanza politica. Dalla loro analisi, infatti, emerge un indirizzo giurisprudenziale teso a riconoscere le funzioni dei partiti ed a valorizzare l'appartenenza politica dei candidati eletti[142].

Per questo motivo, parte della dottrina spagnola ha accusato i giudici costituzionali di non aver mantenuto una linea coerente sul tema della

---

[140] Cfr. STC 10/1983, cit., punto 4.°, 132 s.

[141] Cfr. RENIU VILAMALA, 278; DE ESTEBAN [1990], 22 s.; GARCÍA ROCA [1995], 109, il quale parla di tesi molto discutibile (112).

[142] Su tale svolta giurisprudenziale v. TORRES DEL MORAL [1991], 134 ss.

rappresentanza politica e, in particolare, sul ruolo a tal fine svolto dai partiti[143]. Altri invece, respingono l'interpretazione per blocchi contrapposti di tale giurisprudenza, scorgendovi piuttosto il tentativo di pervenire ad un difficile equilibrio tra eletto e partito politico[144], così da non rendere il primo arbitro assoluto della propria rappresentanza, il secondo titolare del potere di sostituire gli eletti sulla base di un presunto consenso degli elettori. Del resto, gli stessi giudici hanno in seguito espressamente ammesso di aver voluto "limitare i poteri del partito dinanzi all'eletto, anche per garantire la rappresentatività popolare da lui ottenuta, evitando gli eccessi e le limitazioni interne che potrebbero portare ad un risultato costituzionalmente illegittimo come quello del mandato imperativo (art. 67.2 CE)"[145]. In questa prospettiva, come detto, l'errore commesso dai giudici

---

[143] Cfr. RENIU VILAMALA, 278 s., secondo cui ci si trova dinanzi a "contradictorias sentencias"; JIMÉNEZ CAMPO [1992], 207, per cui non si può parlare "en términos de una «evolución» de la propia jurisprudencia constitucionál, ordenable así según etapas, sino, más bien, al modo de una superposición de imágenes o, si se quiere, como la expresión de un cierto *sincretismo* doctrinal, en cuya virtud es uno u otro de los rasgos del partido, según los casos y los problemas planteados, el que se subraya por el Tribunal para fundamentar su decisión"; BASTIDA FREIJEDO [1987], 227, secondo cui il *Tribunal* "en su deseo de armonizar el principio democrático con el necesario funcionamento del Estado, mantiene una concepción heterogénea de la representación política y de la posición de los partidos ante ella, que, en determinadas sentencias, no es muy ajustada a los preceptos constitucionales y que en algunos supuestos, si no se corrige, puede favorecer un cambio en la legitimación del Estado constitucional, mediante el aderezo del principio democrático con el principio funcional-integrador"; NAVARRO MÉNDEZ [2000b], secondo cui, mentre con le sentenze del 1983 il *Tribunal Constitucional* ha voluto evitare le estreme conseguenze dello «Estado de partidos» (35), nelle successive, resosi conto che l'eccessiva libertà politica del singolo può provocare indisciplina ed infedeltà al mandato elettorale ricevuto, ha progressivamente riconosciuto il ruolo decisivo dei partiti come garanti della rappresentatività dei candidati eletti (39 s.); FOSSAS ESPADALER, 75, per cui "no puede deducirse claramente de tales pronunciamientos quién es, según el Tribunal Constitucional, el sujeto pasivo de la relación de representación: el pueblo en su conjunto, el cuerpo electoral, los votantes de cada opción que ha obtenido representantes, o incluso, como podría deducirse de la última Sentencia [119/1990], los partidos, que con sus programas «determinan» la voluntad de los electores"; BALLARÍN IRIBARREN, 59.

[144] Cfr. SEIJAS VILLADANGOS, 131 e 134; TRUJILLO PÉREZ, 1052 s., secondo cui la giurisprudenza costituzionale sul *transfuguismo* è caratterizzata da un difficile equilibrio "normativo-assiologico" in cui la personalità del candidato è rilevante al momento del voto, irrilevante ai fini elettorali e nuovamente rilevante, come eletto, di fronte ai partiti ed ai gruppi; ciò riflette, secondo l'A. il carattere complesso della relazione democratica di rappresentanza politica, a cui è impossibile dare soluzioni univoche. In tale ottica di equilibrio si inserisce la tutela dell'eletto non solo negli organi rappresentativi, ma anche nel partito e nel gruppo.

[145] STC 31/1993 del 26 gennaio, in *Jur. Const.*, 299 ss., f.j. 3.°, 310.

nelle SSTC 5 e 10/1983 non sta nell'aver censurato l'art. 11.7 *L.E.L.*, nella misura in cui esso conferiva al partito il potere non solo di revocare ma di sostituire direttamente, senza nuove elezioni, l'eletto ribelle, quanto piuttosto nelle argomentazioni addotte. Non a caso, esse sono state oggetto di una ulteriore riflessione in presenza di casi specifici meno estremi.

Così, da un lato, il *Tribunal Constitucional*, intervenendo sul sistema elettorale proporzionale, ha espressamente riferito la rappresentanza ai partiti politici[146]. Come, infatti, chiarito nella STC 75/1985, "in un sistema di liste, come quello vigente nel nostro ordinamento elettorale, non si può parlare di voti ottenuti dai candidati singolarmente considerati, ma, in relazione ad essi, di quozienti, che sono il risultato dell'operazione prevista per determinare, tra le liste che hanno superato la soglia di sbarramento, i seggi spettanti a ciascuna di esse"[147]. Compito dei partiti politici, infatti, è "andare aggregando i diversi interessi individuali e settoriali sulla base di progetti e modalità operative di respiro politico, cioè generali …"[148]. Pertanto, a differenza degli altri tipi di associazioni, come quelle sindacali ed imprenditoriali, i partiti politici non difendono e tutelano gli interessi di una determinata categoria ma si pongono obiettivi politici di portata generale.

Dall'altro lato, diverse sono le sentenze in cui il *Tribunal* ha espressamente riconosciuto rilevanza giuridica all'appartenenza politica dell'eletto, superando in tal modo la concezione individualista e di stampo liberale della rappresentanza.

Così nelle SSTC 16/1984 del 6 febbaio e 15/2000 del 20 gennaio il *Tribunal*[149] ha ritenuto conforme ad un sistema parlamentare razionalizzato l'art. 29.3 LORAFNA, ora modificato[150], in base a cui se, dopo due mesi dalla prima votazione, nessun candidato avesse raggiunto la maggioranza

---

[146] "… la representación proporcional es la que persigue atribuir a cada partido o a cada grupo de opinión un número de mandatos en relación a su fuerza numérica. Cualquiera que sean sus modalidades concretas, su idea fundamental es la de asegurar a cada partido político o grupo de opinión una representación, si no matemática, cuando menos sensiblemente ajustada a su importancia real" (STC 40/1981, cit., f.j. 2.°, 359).

[147] STC 75/1985, cit., f.j. 4.°, 172.

[148] STC 75/1985, cit., f.j. 5.°, 175.

[149] Rispettivamente in *Jur. Const.*, 1984, 153 ss., f.j. 5.° e ss., 176 ss. e 2000, 184 ss., su cui v. criticamente ORTEGA SANTIAGO, 345 ss., che giudica la suddetta disposizione un'inaccettabile forzatura della forma di governo parlamentare.

[150] L'art. 29.4 LORAFNA sull'elezione del Presidente della *Diputación Foral* di *Navarra*, come modificato dalla *Ley Orgánica* 1/2001 del 26 marzo, prevede che "si transcurrido el plazo de treinta días naturales a partir de la primera votación ningún candidato hubiera sido elegido, el Parlamento quedará disuelto, convocándose de inmediato nuevas elecciones. El mandato del nuevo Parlamento durará, en todo caso, hasta la fecha en que hubiere concluido el del primero".

dei voti dell'Assemblea, veniva designato Presidente della *Diputación Foral* di *Navarra* il candidato del partito – e non, si badi, del gruppo parlamentare – con più seggi. In tal modo, si attribuiva rilevanza giuridica alla qualifica di candidato del partito di maggioranza[151] e si conferiva sostanzialmente ad esso il potere di designare il Presidente così da superare la situazione di stallo determinatasi[152].

Ma è soprattutto nella STC 32/1985[153] che il *Tribunal* ha espressamente considerato giuridicamente rilevante l'appartenenza politica degli eletti, ai fini della composizione di una Commissione d'indagine municipale e della conseguente distinzione al suo interno tra maggioranza e minoranza[154]. Per pervenire a tale conclusione, i giudici hanno riconosciuto che "l'inclusione del pluralismo politico come valore giuridico fondamentale (art. 1.1 CE) e la consacrazione costituzionale dei partiti politici come espressione di tale pluralismo, mezzi per la formazione e la manifestazione della volontà popolare e strumenti fondamentali per la partecipazione politica dei cittadini (art. 6 CE), dotano di rilevanza giuridica (e non solo politica) l'adesione politica dei rappresentanti; di conseguenza, tale adesione non può essere ignorata, né dalle norme infracostituzionali che regolano la struttura interna dell'organo in cui tali rappresentanti confluiscono, né dall'organo stesso, nelle decisioni che esso adotta nell'esercizio della facoltà di organizzazione che è conseguenza della sua autonomia"[155].

---

[151] I giudici ritennero però tale disposizione contraria al principio democratico e, pertanto, incostituzionale perché poteva permettere al partito con più seggi di proporre un candidato non sottoposto in precedenza al voto dell'assemblea regionale.

[152] Coglie criticamente tale aspetto BASTIDA FREIJEDO [1987], 221 s., secondo cui, in base a tale disposizione, il partito era il titolare giuridico del seggio. Il che è stato ritenuto in contrasto con la Costituzione perché i partiti possono esercitare funzioni pubbliche al posto degli organi rappresentativi solo se ispirate al rispetto del principio democratico posto dall'art. 6 CE.

[153] In tale sentenza il *Tribunal* ha accolto il ricorso *de amparo* presentato da alcuni consiglieri comunali che lamentavano la flagrante assenza di proporzionalità nella composizione di una Commissione municipale d'indagine.

[154] "En la distribución de funciones (y asignación de puestos) entre mayoría y minoría en el seno de un órgano representativo, la diferencia ideológica es legítima y relevante, de modo tal que puede (y aún debe) ser considerada como una diferencia fáctica que autoriza el trato disegual" (STC 32/1985, cit., f.j. 3.°, 332).

[155] STC 32/1985, cit., f.j. 2°, 329. Tale affermazione è stata ripresa nella STC 119/1990, cit., f.j. 4.°, 411 in cui, in forza della rilevanza giuridica della appartenenza politica dei rappresentanti, il *Tribunal* ha accolto il ricorso *de amparo* proposto da alcuni consiglieri comunali di minoranza contro la decisione del consiglio comunale che prevedeva la distribuzione dei consiglieri tra le varie commissioni in modo diseguale e non proporzionale, concentrando tutti i consiglieri dell'opposizione in una sola commissione, escludendoli così

Tale rilevanza giuridica fa sì che gli eletti siano “rappresentanti del corpo elettorale, ma anche, sebbene in altro senso, rappresentanti dei propri elettori, i quali tramite loro esercitano il diritto di partecipazione negli affari pubblici garantito, come diritto fondamentale, dall’art. 23.1 CE”[156].

Pertanto “appartiene all’essenza della democrazia rappresentativa la distinzione tra maggioranza e minoranza (che è la semplice proiezione delle preferenze manifestate dalla volontà popolare) e l’occupazione da parte della prima dei posti di direzione politica”[157]. Di contro, “i rappresentanti facenti parte della minoranza hanno il diritto a che l’opinione di quest’ultima (che è lo strumento di partecipazione negli affari pubblici di coloro che sono stati i suoi elettori) sia ascoltata su tutti gli affari che l’organo di cui fanno parte deve conoscere e risolvere, e lo sia, inoltre, nelle differenti tappe del processo di decisione”[158].

La rilevanza giuridica dell’adesione politica dell’eletto è stata ribadita nella STC 63/1987 in cui il *Tribunal* ha affermato che di essa, e dei suoi eventuali mutamenti nel corso della legislatura, i regolamenti parlamentari possono tenere conto ai fini dell’organizzazione e del funzionamento interno delle Camere, ad esempio, in relazione alla formazione di un gruppo politico non presentatosi alle elezioni o privo del numero di seggi necessario per costituirsi come tale[159]. Il gruppo parlamentare, come meglio vedremo in seguito, viene quindi considerato nella “sua entità effettiva, come associazione attraverso cui la rappresentanza acquista realtà”[160].

L’appartenenza politica degli eletti è giuridicamente rilevante ai fini della composizione politica delle assemblee rappresentative e della loro corrispondenza con la volontà elettorale dei cittadini[161]. Tale rilevanza non vale, però, a trasformare i partiti politici in organi dello Stato, soggetti attivi e passivi al tempo stesso della rappresentanza politica. Tali sentenze segnano, quindi, una svolta rispetto alla precedente giurisprudenza del

---

da quelle di maggior rilievo. V. altresì le SSTC 141/1990, cit., f.j. 6.°, 50; 163/1991, cit., f.j. 2°, 786, e 31/1993, cit., f.j. 3.°, 310.

[156] STC 32/1985, cit., f.j. 3.°, 331.

[157] STC 32/1985, cit., f.j. 3.°, 332.

[158] STC 35/1985, cit., f.j. 3.°, 331 s.

[159] STC 63/1987, cit., f.j. 7.°, 107.

[160] STC 63/1987, cit., f.j. 7.°, 107; si noti che la citazione è tratta dalla STC 75/1985, cit., f.j. 5.° la quale al riguardo faceva riferimento ai partiti politici (“... asociaciones a través de las que adquiere realidad la representación y que son, principalmente, como reconoce el art. 6 de nuestra Constitución, los partidos políticos”).

[161] “Todo órgano representativo ha de reflejar en su composición el resultado de la elección popular” (STC 35/1985, cit. f.j. 2.°, 329).

1983 proprio perché in esse è avvertita l'esigenza d'integrare la rappresentanza formale con la rappresentatività sostanziale[162].

Proprio sviluppando tale assunto, nella successiva STC 119/1990, il *Tribunal* ha ritenuto giuridicamente non irrilevante il legame tra elettori ed eletti instaurato attraverso il programma politico presentato dai candidati. Difatti, "i deputati sono rappresentanti del popolo spagnolo considerato come unità, però il mandato che ciascuno di loro ha ottenuto è il frutto della volontà di coloro che li hanno eletti, basata sull'esposizione di un programma politico giuridicamente lecito" per cui "la fedeltà a tale accordo politico, che non conserva alcuna relazione con l'obbligo derivato da un ipotetico mandato imperativo...non può essere ignorata o ostacolata …"[163]. E nella STC 151/1999 i giudici hanno ammesso che "pochi dubbi possono nutrirsi rispetto alla necessità che coloro che si occupano della cosa pubblica godano della fiducia e del rispetto della gente"[164].

La decisività dell'elemento programmatico nella scelta dell'elettore è il riflesso della essenziale funzione d'intermediazione politica svolta dai partiti. Per il giudice costituzionale, infatti, il diritto di partecipazione agli affari pubblici e quello d'accesso alle cariche pubbliche, sanciti dall'art. 23 CE, mirano "ad assicurare ai soggetti che partecipano come attori nell'attività pubblica, ed ai partiti e gruppi in cui si riconoscono, la possibilità di contribuire alla formazione ed espressione di una libera pubblica opinione, mettendo a disposizione dei cittadini in generale e dei loro elettori in particolare una pluralità di opzioni politiche affinché possano formarsi delle loro opinioni politiche e, al momento delle elezioni, eleggere votare liberamente i programmi che ritengono più adatti"[165]. Ne consegue, quindi, che gli elettori non votano per persone ma per programmi formulati e sostenuti dai partiti politici cui i candidati aderiscono[166]. In questo modo, in definitiva, i giudici costituzionali hanno progressivamente riconosciuto rilevanza giuridica alle funzioni di mediazione e di programmazione politica svolte dal partito e, di riflesso, all'appartenenza politica del rappresentante.

---

[162] Cfr. Jiménez Campo [1992], 233 s., secondo cui le SSTC 5/1983 e 35/1985 non sarebbero in contraddizione perché basate, rispettivamente, sulle nozioni di rappresentanza e di rappresentatività (243).

[163] Cfr. STC 119/1990, cit., f.j. 7°, 416 in cui i giudici costituzionali hanno ritenuto legittima la decisione di tre deputati di HB di anteporre alla formula di giuramento prevista ("sí prometo") la dicitura "por imperativo legal", anche perché corrispondente ad un preciso impegno politico preso dinanzi in campagna elettorale.

[164] STC 151/1999 del 14 settembre, in *Jur. Const.*, 8 ss., f.j. 3.°, 16.

[165] STC 136/1999, cit., f.j. 14.°.

[166] La presunta contraddittorietà con la precedente teoria della rappresentanza politica elaborata dal *Tribunal Constitucional* non sfugge a Azpitarte Sánchez, 66 nota 4.

Tali due aspetti rimangono, per così dire, separati quando, invece, dalla loro reciproca connessione si sarebbe dovuto concludere che l'eletto non rappresenta genericamente ed indistintamente tutti gli elettori, ma coloro che hanno votato per il partito per cui si è candidato ed è stato eletto. Tale ricostruzione della rappresentanza politica, basata sul *continuum* tra elettore, partito ed eletto, viene, invece, negata dal *Tribunal*, il quale rimane fermo nel considerare l'appartenenza politica dell'eletto irrilevante ai fini della sua permanenza in carica.

Paradigmatica, in tal senso, ci sembra la STC 31/1993 in cui il *Tribunal*, da un lato, ha ribadito il principio per cui l'elettore vota prima per il partito e poi per il candidato, la cui appartenenza politica è considerata, quindi, giuridicamente rilevante. Dall'altro lato, affrontando per la prima volta estesamente la questione[167], ha affermato il diritto del rappresentante a rimanere in carica anche dopo aver volontariamente abbandonato il partito nelle cui liste – chiuse e bloccate – era stato eletto. L'eletto è libero di cambiare gruppo e partito, senza con ciò perdere il mandato in quanto esclusivo titolare della carica pubblica conferitagli dagli elettori[168]. Egli, quindi, non può subire alcun ostacolo o condizionamento da parte dei partiti politici.

Sulla scorta di quanto sostenuto, è evidente che tale conclusione non ci appare plausibile perché non considera che le dimissioni dell'eletto dal partito determinano la rottura della corrispondenza della sua attività con la volontà di coloro che lo hanno votato proprio perché candidatosi nelle liste di quel partito.

Se irrilevante ai fini della sua permanenza in carica, l'appartenenza politica dell'eletto è invece – nuovamente e contraddittoriamente – consi-

---

[167] V., *supra*, pag. 154 nota 107.

[168] V. l'immediatamente precedente STC 30/1993 del 25 gennaio, in *Jur. Const.*, 281 ss., in cui si afferma che "la representación en sentido jurídico del término surge sólo con la elección y es siempre representación del cuerpo electoral y nunca de aquellas formaciones" [i partiti politici] (f.j. 6.°, 297); pertanto, la titolarità del diritto fondamentale di rappresentare i cittadini *ex* art. 23.2 CE spetta a "los proprios ciudadanos, primero como candidatos a un cargo representativo y luego como titulares de dicho cargo" (f.j. 6.°, 296). Nella successiva STC 185/1993, cit., f.j. 5.°, 428, i giudici hanno ribadito che la decisione del rappresentante di lasciare un gruppo per iscriversi a quello misto è "un acto libre, pienamente voluntario y formalmente realizado en ejercicio de sus derechos constitucionales, acto que come tal adquiere plena eficacia desde su formalización. Se trata (…) de un acto recepticio y unilateral que produce plena eficacia con su presentación en la Secretaría del Ayuntamiento (art. 24.1 R.O.F.) sin necesidad de su aceptación por el Pleno ya que el art. 25 R.O.F. sólo habla de «dar cruenta al Pleno», requisito al que no pueden anudarse efectos constitutivos". Sul carattere immediato delle dimissioni v. anche STC 81/1994 del 14 marzo, in *Jur. Const.*, 874 ss., f.j. 2.°, 879 su cui v. *infra*, pag. 299 nota 27.

derata dai giudici rilevante quando si tratti dell'organizzazione interna delle assemblee rappresentative e della determinazione dei requisiti per l'assunzione di determinate cariche pubbliche.

Così, nella medesima STC 31/1993, i giudici hanno negato che potesse essere considerato capolista, e come tale eletto sindaco *ex* art. 196.*a* LOREG[169], il consigliere comunale che, candidatosi come tale per un partito, lo avesse poi volontariamente abbandonato[170]. Questo perché la qualifica di capolista è attribuita alla persona non in sé, seguendola sempre e comunque, ma quale esponente di punta del partito per cui si è candidato. Pertanto tale qualifica si conserva fintantoché il consigliere rimane all'interno del partito, per perdersi, invece, irrimediabilmente, se lo abbandona[171].

Per pervenire a tale conclusione, i giudici hanno dovuto convenire che se si fossero privilegiati i diritti del candidato, si sarebbero lesi quelli dei partiti e, quindi, quelli degli elettori: "il desiderio di limitare il ruolo dei partiti porterebbe al riconoscimento giuridico di una situazione che contrasta con il senso comune ed è di difficile comprensione per i cittadini che hanno votato per un candidato e per un partito. Far prevalere i diritti del candidato a fronte dei diritti dei cittadini per diminuire il protagonismo dei partiti non è una buona soluzione" perché determinerebbe una frode elettorale[172].

---

[169] Sciogliendo l'alternativa posta dall'art. 140 CE, l'art. 196 LOREG stabilisce che il sindaco è eletto non dagli abitanti, ma dai consiglieri comunali. Questi ultimi, però, possono scegliere solo tra i consiglieri candidatisi come primi delle liste corrispondenti (c.d. capilista) (lett. *a*). Se nessuno tra questi ottiene alla prima votazione la maggioranza assoluta dei voti dei consiglieri (cioè la maggioranza semplice) (lett. *b)*, viene proclamato sindaco il consigliere a capo della lista che ha ottenuto il maggior numero di voti (lett. *c*). Nel corso della consiliatura il sindaco può comunque essere sostituito o da un altro capolista – considerandosi all'uopo tale anche il seguente della lista in cui figurava il sindaco – in caso di morte, dimissioni volontarie, impedimento permanente, sentenza giudiziale di condanna (art. 198 LOREG), ovvero da un qualunque altro consigliere in caso di approvazione a maggioranza assoluta di una mozione di sfiducia nei suoi confronti (art. 197 LOREG). Sulla instabilità politica locale v. MÁRQUEZ CRUZ [1999a], 323 ss., il quale evidenzia come quella più significativa si sia prodotta nelle elezioni locali del 1983 a seguito dello scioglimento dell'UCD.

[170] Dopo le elezioni locali del 1991 nel Comune di *Las Palmas*, il *Centro Democrático y Social* (CDS) ed il PP, che avevano ottenuto sette consiglieri ciascuno, si allearono contro il PSOE, che con dieci consiglieri aveva conquistato la maggioranza relativa. L'accordo prevedeva la sostituzione nella carica di sindaco del capolista del CDS con quello del PP dal 1° novembre 1992 al 28 febbraio 1994. Nel maggio 1992, però, il capolista del PP, con altri consiglieri, abbandonò il gruppo del partito per costituire, con altri consiglieri, il gruppo municipale misto.

[171] V., in senso analogo, la citata STC 185/1993.

[172] Dal *recurso de amparo* presentato dal PP, in STC 31/1993, cit., *antecedentes* 3.°, 303.

Il capolista che abbandona volontariamente il gruppo perde, pertanto, tale qualifica che gli consente di essere nominato sindaco, dato che il gruppo misto non può certo essere considerato una lista elettorale ai sensi e per gli effetti dell'art. 196.*a* LOREG Infatti "dalla giurisprudenza di questo Tribunale non è possibile ricavare l'esistenza di un «plus» di rappresentatività dei capilista che permetta loro di essere candidati alla carica di Sindaco di un determinato municipio per tutta la durata del mandato indipendentemente dal fatto di aver abbandonato il gruppo politico della cui lista sono stati capilista"[173] e ciò perché "sebbene la personalità di chi figura come capolista ha avuto qualche rilevanza nel momento dell'elezione popolare, giuridicamente, e per la configurazione del nostro sistema elettorale, i voti dei cittadini nelle elezioni municipali sono dati alle liste presentate dai partiti, federazioni, coalizioni e raggruppamenti di elettori, senza che sia possibile concludere dentro ciascuna lista che un candidato abbia ricevuto più voti e sia pertanto più rappresentativo dei suoi compagni di lista egualmente eletti"[174].

Allo stesso modo, i giudici costituzionali hanno ritenuto giuridicamente rilevante l'appartenenza politica dell'eletto ai fini dell'organizzazione interna delle assemblee rappresentative.

Chiamati a pronunziarsi sulla risoluzione parlamentare che prevedeva un trattamento del gruppo misto diverso a seconda se composto o meno da deputati provenienti da altri partiti[175], i giudici, pur non pronun-

---

[173] STC 31/1993, cit., f.j. 3.°, 310.

[174] STC 31/1993, cit., f.j. 3.°, 311. NAVARRO MÉNDEZ [2000b], 33, giudica tale affermazione contraddittoria rispetto a quella per cui i cittadini votano per persone e non partiti (STC 10/1983, cit., f.j. 3.°). In senso sostanzialmente analogo v. la successiva STC 185/1993, cit., f.j. 5.°, 429 in cui il *Tribunal* ha escluso che possa essere eletto sindaco in qualità di capolista di un gruppo chi non ne fa più parte.

[175] L'*Acuerdo* adottato dalla *Mesa* del Parlamento catalano, sentita la *Junta de Portavoces*, sulla partecipazione del gruppo misto ai lavori parlamentari distingueva tre ipotesi: a) se il gruppo misto fosse stato composto da deputati, presentatisi alle elezioni nel medesimo partito o coalizione, privi dei requisiti per costituire un gruppo parlamentare autonomo, costoro avrebbero avuto i medesimi diritti degli altri deputati; b) se composto, invece, da deputati espulsi o confluiti nel misto dopo lo scioglimento del gruppo originario, costoro non sarebbero stati computati nelle iniziative per cui il regolamento richiedeva la firma di più di un gruppo parlamentare; c) se, infine, composto da deputati non iscrittisi al gruppo del partito o della coalizione con cui si erano presentati alle elezioni o che lo avevano volontariamente abbandonato, costoro non avrebbero potuto esercitare i diritti che il regolamento conferiva a ciascun gruppo, salvo quanto contrariamente stabilito. Il ricorso *de amparo* fu sollevato da un deputato contro la decisione della *Mesa* di averlo annoverato nella terza ipotesi perché considerato dimessosi volontariamente e non espulso, il che lo penalizzava maggiormente.

ziandosi sulla sua costituzionalità, hanno ammesso che la provenienza politica è un criterio di differenziazione "di indubitabile importanza per le conseguenze giuridiche che si collegano alla decisione che adottano i parlamentari rispetto all'eventuale abbandono del proprio gruppo parlamentare di origine"[176]. Alla luce di tale presupposto, il *Tribunal* ha affermato che eventuali differenziazioni nella disciplina del gruppo misto rispetto agli altri gruppi quando formato da un solo deputato non sono di per sé contrarie all'art. 23.2 CE[177] a condizione che esse siano disposte tramite norme regolamentari approvate dall'Assemblea – e non attraverso singole norme suppletorie aventi sostanzialmente efficacia retroattiva –[178], e che il deputato non sia, comunque, privato dei suoi diritti individuali e di partecipazione alle attività camerali come rappresentante dei cittadini[179].

In applicazione di tale principio, il *Tribunal Constitucional* è più volte intervenuto per annullare le risoluzioni parlamentari quando ritenute eccessivamente discriminatorie e penalizzanti dei diritti del rappresentante *ex* art. 23.2 CE[180].

---

[176] STC 44/1995 del 13 febbraio, in *Jur. Const.*, 422 ss., f.j. 4.°, 435.

[177] Nella STC 214/1990, cit., f.j. 7.°, 845 s. il *Tribunal* ha ritenuto legittima la decisione della *Mesa* e della *Junta de Portavoces* dell'Assemblea regionale di Madrid di ridurre proporzionalmente ad un quinto il contributo erogato al gruppo misto e di modulare diversamente la partecipazione dei suoi membri nelle Commissioni quando formato da un solo deputato, rispetto a quanto previsto per gli altri gruppi – composti da almeno cinque deputati – pena una loro ingiusta equiparazione che li avrebbe di fatto penalizzati. Tali misure, infatti, non avrebbero reso difficile o impedito gravemente al deputato lo svolgimento delle peculiari funzioni rappresentative garantite dall'art. 23 CE La questione si è riproposta nel 1998 ed è stata risolta nel senso di consentire la creazione del gruppo misto, anche se formato da un solo deputato, al quale però, in mancanza di un apposite disposizioni regolamentari, tramite risoluzione presidenziale sono state imposte, in via transitoria ed eccezionale, una serie di limitazioni, tra cui tempi di intervento inferiori, il diritto di far parte solo di alcune e non di tutte le commissioni e di ricevere solo un quinto della quota fissa di sovvenzionamento spettante agli altri gruppi (v. García Mexía, 189 ss.).

[178] Rimane il dubbio di quale sarebbe stata la decisione del *Tribunal* se le disposizioni miranti a penalizzare il gruppo misto a seconda se composto o meno da deputati transfughi fossero state approvate dall'Aula anziché dalla *Mesa*; cfr. Larios Paterna [1996], 254; Navarro Méndez [2000b], 52.

[179] Cfr. STC 44/1995, cit., f.j. 4.°, 434.

[180] Il *Tribunal* ha, ad esempio, annullato: a) la decisione della *Mesa* del Parlamento di *Castilla – La Mancha* che aveva dichiarato inammissibile la richiesta di dati ed informazioni rivolta al Governo da alcuni consiglieri regionali, ritenendola di ostacolo al lavoro dell'amministrazione e lesiva della riservatezza personale (STC 161/1988, cit.); b) la decisione della *Mesa* del *Senado* che aveva dichiarato inammissibile una mozione presentata dal gruppo parlamentare di *Convergencia i Unió* diretta a consentire ai senatori di poter utilizzare qualunque lingua ufficiale spagnola, anziché il solo castigliano (STC 205/1990, cit.); c) la risolu-

L'abbandono volontario del partito, quindi, anche se non determina la perdita del mandato rappresentativo, può comportare l'applicazione di un trattamento differenziato in conseguenza dell'alterazione del rapporto rappresentativo così prodotta. In questo modo però, come non si è mancato di rilevare[181], il criterio della appartenenza politica dell'eletto viene dai

---

zione del Presidente del Parlamento della *Cantabria* che aveva sospeso l'erogazione della sovvenzione mensile al gruppo misto formato da deputati transfughi, perché il relativo regolamento non aveva previsto alcuna distinzione di trattamento tra appartenenti al gruppo misto (STC 15/1992, cit.); d) le risoluzioni della *Mesa* del Parlamento di *Cataluña* (21 settembre 1993 e 8 febbraio 1994) che, interpretando l'articolo 19 reg. – in base a cui la partecipazione del gruppo misto alle attività parlamentari doveva essere "analoga" e non necessariamente "identica" a quella degli altri gruppi – aveva negato al gruppo misto composto da un unico deputato transfuga gli stessi diritti e gli stessi doveri che gli sarebbero spettati se fosse stato composto da deputati che non avessero voluto o potuto costituire un gruppo parlamentare (STC 44/1995, cit., 422 ss.). Pur negando che tale diversità di trattamento fosse di per sé lesiva del principio di uguaglianza *ex* art. 23.2 CE, il *Tribunal* ha annullato tale risoluzione non per il merito, ma per la forma: introducendo una disparità di trattamento tra i membri del gruppo misto, pur in assenza di una disposizione regolamentare in tal senso, si era irritualmente modificato il regolamento senza la prescritta approvazione a maggioranza assoluta da parte del *Plenum* (*ivi*, f.j. 4.°, 434 s.), violando con ciò il principio di legalità stabilito dall'art. 23.2 CE Inoltre tale provvedimento *ad hoc* era discriminatorio perché introdotto *ex post factum* in corso di legislatura (*ivi*, f.j. 5.°, 435). Su tale sentenza v. criticamente LARIOS PATERNA [1996], 239 ss.; PAU I VALL [1997], 411 ss. e) la risoluzione della *Mesa* della Commissione Economia, Imprese e Bilancio delle *Cortes Valencianas* con cui erano stati dichiarati inammissibili alcuni emendamenti "a costo zero" presentati dal gruppo parlamentare *Popular* perché discriminatoria rispetto alla decisione di ammettere analoghi emendamenti presentati da altri gruppi e dalla stessa Assemblea (STC 118/1995 del 17 luglio, in *Jur. Const.*, 656 ss., f.j. 4.°, 666); f) la decisione della *Mesa* della *Junta General del Principado de Asturias* che non aveva ammesso alcuni emendamenti presentati da un gruppo parlamentare per motivi non di forma ma di contenuto, il che viola l'art. 23.1 CE (STC 38/1999, cit., f.j. 4.°, 461). Nella citata STC 225/1992 il *Tribunal Constitucional* ha, invece, respinto il ricorso *de amparo* presentato da un deputato dell'Assemblea regionale di *Murcia* contro la decisione della *Mesa* di dichiarare inammissibile una sua interpellanza al *Consejo de Gobierno*, perché formulata in modo astratto anziché concreto, come invece richiesto dall'art. 142 del regolamento consiliare.

[181] Per GARCÍA ROCA [1999], cit., "parece como si el *Tribunal* quisiera matizar los pretendidos excesos que pudieran derivarse de la doctrina emanada en 1983 sobre la titularidad del escaño por el candidato, no en balde, había ya una década de experiencia en problemas de transfuguismo" (p. 71). Per questo motivo egli parla di un'interpretazione "costruttiva" dell'art. 23.2 CE, ma nello stesso tempo non "sistematica", effettuata caso per caso, il che suscita sempre seri problemi di delimitazione concettuale, che crescono con il trascorrere del tempo e il magma dei precedenti" (355 s.). In ogni caso, la conclusione per cui l'elettore vota per il partito e non per candidati è, però, ritenuta frutto "de un *obiter dicta* o de un razonamiento incidental algo apesurado o descuidado" (p. 72) per cui si mantiene ferma la tesi per cui la titolarità del seggio non spetta al partito ma all'eletto.

giudici costituzionali utilizzato o meno a seconda della accettabilità o meno degli esiti cui esso conduce. Il che costituisce ennesima riprova delle oscillazioni che hanno caratterizzato la giurisprudenza costituzionale spagnola sulla rappresentanza politica.

Capitolo IV
I gruppi politici nella costituzione e nei regolamenti parlamentari spagnoli

1. Ruolo e natura giuridica dei gruppi parlamentari

Se i partiti sono lo strumento fondamentale di partecipazione politica dei cittadini, l'attività dei gruppi parlamentari – che dei partiti sono proiezione[1] – assume valenza costituzionale. I gruppi si pongono, infatti, come "cerniera tra versante partitico ed istituzionale"[2] perché hanno il compito di eseguire in seno alle assemblee rappresentative la linea del partito[3], presentandone e sostenendone le iniziative politiche[4]. Sintetizzando, si può dire che al partito spetta delineare la strategia politica, al gruppo la tattica parlamentare.

Come in altre Costituzioni, anche in quella spagnola la previsione del gruppo parlamentare risponde ad una duplice esigenza[5]:

---

[1] Cfr., per tutti, Barile, Cheli, Grassi, 205.

[2] Cotta, 107, secondo cui i gruppi "sono anzi proprio uno dei luoghi dove si manifestano meglio le perdite di controllo del *party government*"; v. anche Ciaurro, Negri, 1, per cui i gruppi parlamentari si trovano "in una posizione di cerniera tra lo Stato-comunità, che si esprime politicamente nei partiti, e lo Stato-organizzazione che continua ad avere nel Parlamento il suo tipico organo politico: posizione che è tra le più delicate e nevralgiche per il corretto funzionamento delle istituzioni in uno «Stato di partiti»".

[3] Con la riforma del regolamento della Camera del 1971 l'espressione "gruppo politico", fino ad allora utilizzata e che poteva assimilarsi a quella di partito, fu sostituita con quella di "gruppo parlamentare", conforme agli artt. 72.3 e 82 Cost.

[4] "Non può ritenersi che i gruppi parlamentari siano completamente liberi di decidere sull'azione parlamentare da svolgere. Al contrario, la loro conformità alle direttive che vengono impartite dai partiti politici è imposta dall'esigenza di assolvere al compito loro assegnato di perseguire le finalità e gli scopi racchiusi nel programma di questi e di dare un concreto contenuto, per tale via, alla sovranità popolare" (Savignano, 206 s.).

[5] Cfr. Alba Navarro [1982], 81.

Curreri Salvatore, *Partiti e gruppi parlamentari*, ISBN 88-8453-283-3

a) quella tecnico-organizzativa, comune a tutte le assemblee numerose, di favorire la costituzione al loro interno di strutture di sintesi in base a cui poter svolgere la propria attività in modo efficiente, coerente ed efficace, evitando i rischi derivanti dall'atomismo parlamentare[6];

b) quella politica, di consentire ai partiti politici di poter perseguire a livello parlamentare gli obiettivi sulla cui base hanno aggregato e ricevuto il consenso dei cittadini.

Tali obiettivi vanno considerati in modo complementare e non alternativo[7]. Non a caso, come vedremo, per la costituzione dei gruppi parlamentari il requisito politico si affianca, e non si sostituisce, a quello numerico[8]. Diversamente, se l'esigenza organizzativa prevalesse su quella politica, attraverso la determinazione di condizioni per la costituzione di un gruppo particolarmente onerose (ad esempio un elevato minimo numerico), verrebbe sacrificato il diritto delle forze politiche minoritarie di essere presenti come tali all'interno delle Assemblee rappresentative, il cui pluralismo politico verrebbe, in qualche misura, alterato. Al contrario, se l'esigenza politica prevalesse su quella organizzativa, permettendo ai parlamentari d'ogni partito di costituirsi in gruppo (ad esempio fissando un minimo numerico particolarmente ridotto oppure non prevedendone alcuno)[9], verrebbe incoraggiata la proliferazione dei gruppi e, di conseguenza, la frammentazione politica, con aggravio di mezzi, risorse e, soprattutto, di procedure, a scapito della funzionalità dei lavori parlamentari[10].

---

[6] "Si può ragionevolmente ritenere che quanto più e meglio funzioneranno i Gruppi parlamentari e quanto più questi potranno attendere a un esame preventivo dei provvedimenti ed a un coordinamento interno delle opinioni, tanto più il lavoro complessivo della Camera e delle Commissioni guadagnerà in ordine e in rapidità", dalla circolare del Presidente della Camera Gronchi del 5 febbraio 1950, in CAMERA DEI DEPUTATI, 17.

[7] Cfr. MORALES ARROYO [2001], 208, secondo cui le norme che non consentono a tutte le forze politiche di costituirsi in gruppo, per quanto ingiuste, impediscono che l'eccessivo frazionamento politico possa porre in pericolo l'attività delle Camere.

[8] V. *infra*, pag. 223 note 184 e sgg.

[9] Si pone qui il problema dei gruppi c.d. unipersonali, costituiti cioè da un solo eletto (un vero e proprio ossimoro!). A livello comparato essi sono previsti dagli artt.: 7.1 reg. Assemblea della Repubblica portoghese ("Os Deputados eleitos por cada partido ou coligação de partidos podem constituir-se em grupo parlamentar", senza fissare alcun minimo numerico); 11 reg. Camera bassa olandese; 55 reg. Camera dei deputati argentina; art. 62 reg. *Storting* norvegese. Una simile proposta era stata avanzata in Spagna dal gruppo parlamentare basco ad inizio della I legislatura costituzionale (v. l'intervento dell'on. Vizcaya Retana in BOCG, Congreso, I Legislatura, 3 maggio 1979, 166).

[10] Nel nostro paese i gruppi "monocellulare" soo previsti nei Consigli delle seguenti sette regioni: 1) Calabria, se il consigliere in questione appartiene ad una forza politica avente una rappresentanza nazionale (art. 17.2 reg.); va però aggiunto che l'art. 17-*bis*,

Attraverso i gruppi parlamentari si ottiene, quindi, un duplice risultato. Da un lato, anziché disperdersi individualmente in modo casuale (si pensi all'estrazione a sorte dei membri degli Uffici nelle nostre Camere in epoca statutaria), con spreco di tempo e di risorse intellettuali, gli eletti attraverso i gruppi si uniscono stabilmente secondo la comune visione politica per svolgere meglio la loro attività. Si pensi, in tal senso, alla figura dell'oratore di gruppo – che intervenendo riassume ed esprime la posizione di tutti i suoi aderenti – o al ruolo di assistenza e, contemporaneamente, di selezione che il gruppo svolge nei confronti delle iniziative dei propri membri.

---

approvato il 6 luglio 2000, prevede che "limitatamente al periodo che intercorre tra l'inizio della VII Legislatura e l'approvazione delle riforme istituzionali (Statuto e Regolamento) si possono costituire gruppi con due soli consiglieri o anche con un solo consigliere purché sia emanazione di liste presenti alle elezioni del 16 aprile 2000". Nell'attuale VII legislatura si sono costituiti ben 12 monogruppi; 2) Emilia Romagna, nel caso in cui il consigliere sia l'unico eletto di una lista che ha partecipato alla consultazione elettorale regionale (art. 11.2 reg. consiglio regionale approvato con deliberazione n. 1244 del 26 novembre 1992); 3) Lazio, il cui Statuto prevede che i gruppi siano composti da uno o più consiglieri, mentre il regolamento del Consiglio regionale specifica che il gruppo è composto dai consiglieri eletti nella medesima lista, a prescindere dal loro numero; 4) Lombardia; l'art. 19 del regolamento del Consiglio regionale prevede, infatti, la possibilità di derogare al numero minimo di tre consiglieri per la costituzione di un gruppo consiliare qualora si tratti di consiglieri "compresi in liste elettorali che hanno ottenuto quoziente pieno in una circoscrizione elettorale o hanno utilizzato i resti di almeno cinque circoscrizioni"; 5) Molise, in cui, secondo quanto stabilito dagli artt. 11 Statuto e 16 reg. cons., i gruppi sono formati dagli eletti nelle liste aventi lo stesso contrassegno, senza alcun requisito numerico (tant'è che nell'attuale VII legislatura sette gruppi su quattordici sono composti da un solo consigliere); 6) Piemonte, il regolamento del cui consiglio regionale consente la costituzione di gruppi, a prescindere dal numero dei loro componenti, qualora composti da eletti in liste presenti in tutte le circoscrizioni regionali (art. 13.1) ovvero si tratti di gruppi corrispondenti a gruppi costituiti nel Parlamento nazionale (art. 13.2); 7) Toscana, il cui Statuto dispone che i gruppi politici consiliari siano formati da uno o più consiglieri, senza prevedere la costituzione del gruppo misto; il regolamento consiliare, invece, prevede che un gruppo possa essere composto da meno di tre consiglieri qualora questi ultimi siano stati eletti in una lista politica presentata alle elezioni regionali. A queste region si sarebbe dovuta aggiungere la Basilicata, ma con modifica dell'agosto 1998, entrata in vigore nell'attuale VII legislatura, è stato stabilito che "i consiglieri si organizzano in gruppi costituiti da almeno due consiglieri e coloro che non dichiarino la propria adesione ad alcuno dei gruppi consiliari o, nel corso della legislatura, revochino la propria adesione ad un gruppo senza aderire ad altro gruppo, vengono iscritti ad un unico gruppo misto, che, al momento della sua costituzione, potrà essere composto da un solo consigliere"). Nulla del genere è invece previsto nelle altre regioni (così, ad esempio, in Sardegna dove, in base all'art. 20 reg. consiliare i gruppi devono essere composti da almeno cinque consiglieri regionali ovvero tre se rappresentano "partiti organizzati nel territorio della regione sarda che abbiano presentato con il medesimo contrassegno propri candidati in tutti i collegi circoscrizionali". Cfr. la tabella (p. 104) e le testimonianze (p. 112 ss.) riportate da COLARULLO.

Dall'altro lato, tale esigenza tecnica di selezione e semplificazione della dialettica parlamentare è perseguita non compromettendo, anzi esaltando la politicità dell'attività rappresentativa, in modo da consentire l'espressione delle posizioni presenti all'interno di ciascuna camera. Le Camere trovano nell'elemento politico il criterio in base a cui organizzarsi[11].

Vi è, quindi, una piena corrispondenza tra il parlamentare rappresentante degli elettori che hanno votato il partito per cui si è candidato, ed il gruppo come strumento di cui il parlamentare si avvale per perseguire in modo più efficace gli obiettivi politici del proprio partito. Di tale corrispondenza si giova l'attività parlamentare che, improntata prevalentemente a quella dei gruppi, procede per sintesi politiche successive. Come già avvertiva Bagehot a metà del XIX secolo, la supremazia del gruppo sul singolo eletto è condizione indispensabile per il corretto funzionamento del regime parlamentare[12].

Al pari di quanto accade nella società politica, dove punto di riferimento fondamentale è il partito, e non il singolo cittadino, anche nell'attività parlamentare punto di riferimento fondamentale è il gruppo, e non il singolo deputato o senatore[13]. Esiste, pertanto, una stretta correlazione tra le funzioni giuridiche attribuite ai gruppi – che ne fanno il vero e proprio "motore" dell'attività parlamentare – e la funzione politica da loro svolta come espressione dei partiti che, loro tramite, cercano di orientare e condizionare l'attività delle camere, assicurandone al contempo la rappresentatività[14]. Non a caso il protagonismo dei gruppi nella vita parlamentare è un dato comune a tutte le democrazie rappresentative europee basate sui partiti politici[15]. Come attraverso i partiti le diverse volontà elettorali vengono selezionate, sintetizzate e tradotte in chiave politica, così, tramite i gruppi, il confronto all'interno di un organo collegiale così numeroso come è un'as-

---

[11] La nostra Corte costituzionale, pur evitando di affrontare espressamente il problema della natura giuridica dei gruppi parlamentari (v. *infra*, pag. 181 nota 26), non ha esitato a riconoscere che i gruppi sono il "riflesso istituzionale del pluralismo politico", quali "stabili aggregazioni politiche" che costituiscono "la struttura portante" del sistema rappresentativo (sentenza 12 marzo 1998, n. 49, IV considerato in diritto, in cui la Corte, in forza di tali caratteri, ha ritenuto legittima la diversità di trattamento rispetto ai comitati promotori del referendum che per loro natura sono aggregazioni contingenti su temi specifici).

[12] Cfr. BAGEHOT.

[13] Cfr. SILVESTRI, 275.

[14] Cfr. TESAURO [1973], 562 s.; PIZZORUSSO [1969], 39 ss. e 63 ss., secondo cui vi possono essere gruppi che esercitano solo funzioni giuridiche e non politiche (il gruppo misto) ovvero, al contrario, solo funzioni politiche e non giuridiche (quelli che l'A. definisce gruppi liberi, cioè i gruppi politici privi dei requisiti regolamentari necessari per trasformarsi in gruppi parlamentari); v. *infra*, pag. 185 nota 39.

[15] Per una rassegna internazionale dello *status* del gruppo parlamentare v. MADUREIRA, DE SÁ CARVALHO, 182 ss.

semblea legislativa, anziché disperdersi tra le centinaia di eletti, viene ricapitolato in poche posizioni politiche espresse dai rappresentanti dei gruppi, a ciò legittimati se e fintantoché sostenuti dalle loro rispettive maggioranze[16].

Sotto il profilo socio-politico, il rapporto tra gruppo e partito dipende da diverse e complesse variabili: il tipo di partito; il grado di adesione ideologica; l'assetto bipartitico o multipartitico delle forze politiche; la forma di governo; il sistema elettorale; il ruolo assegnato dai regolamenti parlamentari ai gruppi ed ai singoli eletti; il tasso di rinnovamento delle Camere; le relazioni tra gruppi di pressione, partiti e singoli parlamentari[17]. Ciò nondimeno, la natura non esclusivamente elettorale delle funzioni svolte dai moderni partiti politici fa sì che le suddette variabili possano oggi solo incidere sul tasso di subordinazione del gruppo rispetto al partito[18].

Il vero confronto politico non è tra gruppo e partito, ma tra maggioranza e minoranze, che attraversa trasversalmente sia il gruppo sia il partito[19]. I dirigenti del gruppo, infatti, fanno parte del direttivo del partito, così come i dirigenti del partito sono in massima parte parlamentari, per cui tra gruppo e partito vi è una profonda interconnessione[20].

Le precedenti osservazioni a proposito della duplice funzione – organizzativa e politica – svolta dai gruppi, inducono a respingere, perché unilaterali, le posizioni di coloro che sotto il profilo giuridico[21] considerano il gruppo ora organo della camera, ritenendo il legame con il partito giuridicamente irrilevante[22]; ora

---

[16] Per G.U. Rescigno [2001], 382, "i gruppi costituiscono un momento di forte centralizzazione e semplificazione della vita politica".

[17] Cfr. Von Beyme, 353; Ramírez [1985], 128 ss.

[18] Per ulteriori considerazioni v. *infra*, pag. 195 ss.

[19] Cfr. G.U. Rescigno [1970], 792.

[20] Cfr. Colliard, 209 s., per cui è raro che sorga un conflitto tra partito e gruppo in quanto tali.

[21] Al pari di quella italiana e tedesca, anche la dottrina spagnola si è divisa sul complesso tema della natura giuridica dei gruppi parlamentari, tra chi li considera organi (delle camere, del partito, di entrambi) e chi, invece, associazioni (pubbliche o private; con o senza personalità giuridica; svolgenti o meno funzioni pubbliche). V., in generale, De la Pena Rodríguez, 258 s.; Morales Arroyo [1990], 313 ss.; Sanz Pérez, 331 ss.

[22] I gruppi parlamentari sarebbero organi delle Camere perché: composti esclusivamente da eletti; riconosciuti, disciplinati e, talvolta, regolamentati al proprio interno dai regolamenti parlamentari; finanziati da tali assemblee. Essi, inoltre, agiscono in seno alle Camere, partecipando alla formazione ed al funzionamento dei loro organi ed a tutte le fasi dei loro lavori (soprattutto in fase di programmazione) e ponendo in essere taluni atti parlamentari, come la designazione dei componenti delle Commissioni. Non a caso i gruppi parlamentari cessano al termine della legislatura per ricostituirsi ad inizio della successiva e dotarsi di un nuovo regolamento. A tali argomenti si è soliti obiettare che i gruppi non sono organi delle Camere perché: non ne esprimono la volontà; i loro atti

organo del partito[23], sottovalutandone all'opposto le funzioni parlamentari svolte. Piuttosto, appaiono condivisibili quelle soluzioni che evidenziano il duplice profilo privato/pubblico, volontario/obbligatorio del gruppo, quale ente facente parte del partito, dotato di una sua autonomia organizzativa e patrimoniale, e nello stesso tempo, in forza di tale collegamento politico, investito di pubbliche funzioni. In quest'ottica si è parlato dei gruppi come: associazioni necessarie di diritto pubblico[24]; enti pubblici indipendenti,

---

interni ed esterni non sono ad esse imputabili e non si trasformano per ciò stesso in atti parlamentari (emendamenti, proposte di legge); le obbligazioni da loro assunte non coinvolgono le Camere; infine la loro attività non è esclusivamente parlamentare. Anche per rispondere a simili obiezioni si preferisce dare una definizione più ristretta e tecnica di organo, quale ente "non portatore di volontà ma titolare di competenze che è interesse dell'ente Camera siano assolte" (MANZELLA [1977], 36). Anche per TOSI, 164 s., i gruppi, oltreché dei partiti, sono organi delle Camere non perché ne dichiarano la volontà ma perché assolvono per loro conto a funzioni pubbliche sia istruttorie che decisorie; tesi ribadita da TOSI, MANNINO, 159, in funzione dell'inserimento dei gruppi nelle camere, organi costituzionali dello Stato. Su tale tesi nel nostro paese v., tra gli altri, SAVIGNANO, 18 ss. e 219; PERGOLESI, 535 s.; FERRI, 170; SILVESTRI, 281 ss.; CIAURRO, NEGRI, 6 s.; in Spagna: GARCÍA MARTINEZ, 77; RIPOLLÉS SERRANO, 304 ss.; GONZÁLEZ CASANOVA, 269; J.A. ALONSO DE ANTONIO, A.L. ALONSO DE ANTONIO, 101, i quali parlano di enti collegiali d'origine costituzionale, regolamentazione parlamentare e formazione obbligata e non volontaria, istituiti per organizzare l'attività personale nelle Camere diretta allo svolgimento delle funzioni parlamentari. In giurisprudenza la natura dei gruppi come "organi delle camere" è stata affermata dal *Bundesverfassungsgericht* tedesco (in *BverfGE*, I, 229) e dal *Tribunal Constitucional* (v. *infra*, pag. 214 s.). Nel nostro paese, in mancanza di una espressa posizione della Corte costituzionale (v. *infra*, pag. 181 nota 26), bisogna rifarsi alla giurisprudenza ordinaria, e innanzi tutto alla sentenza 29 aprile 1960 del Tribunale di Roma (in *Giur. cost.*, 1961, 295 ss. con nota a commento di P. RESCIGNO, per il quale non può al riguardo parlarsi di associazioni non riconosciute *ex* art. 36 c.c., perché tale categoria "opera solo se l'associazione di persone non rientri in alcuna delle tipiche forme ipotizzate nel diritto pubblico o privato"). La Corte di Appello di Roma, in sede d'impugnazione (sentenza del 9 marzo 1962, in *Giur. cost.*, 1962, 1269 ss. su cui v. PETTA, 238 nt. 29) ha ribadito che i gruppi parlamentari "sono organi interni delle Camere"; contemporaneamente, però, essi "sono anche associazioni di fatto non riconosciute", legittimamente rappresentate in giudizio dai loro Presidenti (artt. 36.2 c.c. e 78.1.*a)* c.p.c.) (v. anche Tribunale di Roma, 15 settembre 1987, in *Foro it.*, 89, I, 907) e titolari di situazioni giuridiche rispetto a cui le Camere rimangono estranee.

[23] Il gruppo è considerato organo del partito in seno alle Camere perché la sua attività è legata a quella del partito ed i suoi componenti ne fanno parte, come dimostrano i legami organizzativi, istituzionali e politici fra gruppo e partito stabiliti nei rispettivi statuti. Cfr. P. RESCIGNO, 303 s.; RAMÍREZ [1980b], 80. *Contra* si osserva che non tutti i gruppi parlamentari corrispondono a partiti politici e che i rapporti tra gruppo e partito se indubbiamente rilevanti sotto il profilo sociologico e politico, non lo sono sotto quello giuridico, così da preservare il libero mandato del singolo eletto.

[24] Cfr. MORTATI [1975], 509; MARTINES, 322 s.; DE VERGOTTINI [1997], 448.

svolgenti attività d'interesse delle Camere e dei partiti, senza esserne necessariamente elementi organizzativi[25]; organi della camera e del partito[26], associazioni volontarie private investite di pubbliche funzioni o incaricate di pubblici poteri[27]. Tutte definizioni accomunate da una visione mista del gruppo, quale elemento di raccordo tra partiti ed assemblee rappresentative[28], e che si differenziano a seconda che pongano l'accento sulla natura obbligatoria/pubblica o volontaria/privata dell'origine dei gruppi, della disciplina cui sono assoggettati e delle funzioni svolte[29].

In ogni caso – ed è quel che più preme rilevare in questa sede – il rapporto tra gruppo e partito oltrepassa l'indiscusso dato socio-politico, per acquisire dimensione giuridica. La comune militanza politica degli appartenenti è il presupposto per la costituzione del gruppo. Tale presupposto, talora implicito, viene, in particolare, reso manifesto quando si tratta

---

[25] Manzella [1977], 35 ss.

[26] Cfr. Tosi, Mannino, 159 (v. *supra*, pag. 179 nota 22); Pizzorusso [1969], 86 ss., per cui il gruppo, nella sua qualità di associazione politica, è dotato di soggettività giuridica ancor prima di assumere la veste di organo dell'assemblea elettiva; per Biscaretti di Ruffìa, 16, l'esercizio da parte del gruppo di talune attribuzioni conferite dalla Costituzione e dai regolamenti parlamentari fa sorgere "delle vere e proprie unioni istituzionali fra il gruppo parlamentare – organo dello Stato ed il gruppo parlamentare – organo del partito", senza con ciò che quest'ultimo si converta in organo dello Stato, essendo piuttosto di esso ente ausiliare (26); Antonelli, 289 ss.; Cuocolo, 240; García Guerrero, 255 ss. La nostra Corte costituzionale, con sentenza del 4-12 aprile 1990, n. 187 (in *Giur. cost.*, 1990, I, 1108 ss. con nota di Pinelli [1990], 1112 ss.) sembra aver aderito ad una concezione ambivalente della natura giuridica dei gruppi parlamentari, qualificandoli ora organi delle assemblee legislative, ora associazioni di fatto non riconosciute, a seconda del profilo interno-parlamentare od esterno con cui vengono considerati. Nelle sentenze successive, però, la Corte non ha affrontato espressamente il problema della natura giuridica dei gruppi parlamentari (v. da ultimo la sentenza 27-29 novembre 2004, n. 298).

[27] Cfr. Tesauro [1967], 206 ss.; Rossano [1978], 195 ss.; G.U. Rescigno [1970], 795 s., per cui "come i partiti per lo Stato sono associazioni non riconosciute che, avvalendosi della loro sfera di libertà, conquistano gli organi dello Stato e attraverso di essi governano lo Stato, così i gruppi per lo Stato sono ugualmente associazioni non riconosciute che, impadronendosi degli organi delle Camere, le dirigono"; Torres del Moral [1981], 58 ss.; García Morillo, 110; Víboras Jiménez, 233 ss.; Morales Arroyo [1990], 346.

[28] V. *supra*, pag. 175 nota 2.

[29] Emblematica delle diverse sfaccettature del gruppo ci sembra la definizione di Saiz Arnáiz [1989], 348 s. per cui i gruppi sono associazioni che "son partes de un órgano constitucional (el Parlamento) integradas por un número más o menos amplio de miembros de éste (elemento personal), dotadas de cierta continuidad (normalmente de una legislatura) y organización (en el ejercicio de la propia autonomía y dada su estructura asociativa), que expresan el pluralismo político (emanación de los partidos) y que ejercen funciones de relevancia pública en acuel órgano".

di autorizzare la costituzione di gruppi privi dei requisiti regolamentari richiesti. Ritenere che il gruppo sia politicamente, ma non giuridicamente subordinato al partito, così da limitare la tendenza pervasiva di quest'ultimo[30], significa da un lato, consentire al gruppo, ed ai suoi membri, di svincolarsi proprio sul piano politico dalle direttive del partito; dall'altro, sottovalutare il legame giuridicamente rilevante intercorrente tra eletto, gruppo e partito sul piano costituzionale, in conformità al principio della sovranità popolare.

Il che non significa che vi è totale reciproca identificazione tra gruppo e partito[31] fintantoché rimane possibile sia che i membri di un gruppo non appartengano allo stesso partito, sia che i parlamentari di un partito non aderiscano al medesimo gruppo. Piuttosto, significa che i gruppi in cui gli eletti si associano sono quasi sempre "emanazione dei partiti politici", come riconosciuto dallo stesso *Tribunal Constitucional*[32], non potendosi l'eccezione scambiare per la regola.

Tali considerazioni generali acquistano particolare rilievo nel caso dell'ordinamento spagnolo, in cui il nesso tra partito e gruppo trova espresso riconoscimento giuridico a livello sia legislativo, sia regolamentare[33].

Sotto il primo profilo, l'art. 2.1.*b* LOFPP[34] – sulla scia di quanto prevedeva nel nostro paese l'oggi abrogato art. 3 legge 2 maggio 1974, n.

---

[30] Cfr. SILVESTRI, 295 ss., secondo cui, pertanto, il partito non avrebbe alcun mezzo giuridico per costringere il gruppo ad osservare le proprie direttive.

[31] Sulla mancata identificazione tra gruppo parlamentare e partito politico avente rappresentanza parlamentare v. STC 63/1987, cit., f.j. 7.°, 106 s.

[32] Cfr. A.T.C. n. 12/1986, cit., f.j. 3°, 567. Successivamente il *Tribunal Constitucional* ha preciso che "resulta indudable la relativa disociación conceptual y de la personalidad jurídica e independencia de voluntades presente entre ambos [partiti politici e gruppi parlamentari], de forme que no tienen por qué coincidir sus voluntades (como sucedería en los supuestos en que los grupos parlamentarios estén integrados por parlamentarios procedentes de distintas formaciones políticas, integrantes de coaliciones electorales y que hayan concurrido conjuntamente a las elecciones), *aunque los segundos sean frecuentemente una lógica emanación de los primeros*" [corsivo nostro] (STC 36/1990, cit., f.j. 1.°, 410, con cui il *Tribunal* ha respinto il *recurso de amparo* perché presentato dal partito anziché dal gruppo parlamentare che, in quanto direttamente interessato, era il solo soggetto legittimato a ricorrere contro la decisione della *Mesa* e della *Junta de Portavoces* del Parlamento di Navarra circa la distribuzione proporzionale dei membri del gruppo tra le varie commissioni.

[33] Le relazioni tra gruppo parlamentare e partito politico sono, invece, considerate irrilevanti per l'ordinamento giuridico statale da GARCÍA MORILLO, 110; SANZ PÉREZ, 343 ss.

[34] Tale legge prevede un sistema finanziamento misto. I partiti, infatti, possono essere sovvenzionati o dai privati, entro i rigorosi limiti e nel rispetto dei divieti previsti dalla legge (artt. 4 e sgg.), o dallo Stato. In quest'ultimo caso, il finanziamento può essere:

195[35] – annovera tra le risorse economiche spettanti ai partiti politici le sovvenzioni statali erogate ai gruppi dalle *Cortes* e dalle Assemblee delle Comunità autonome, secondo quanto stabilito dai rispettivi regolamenti[36]. I partiti hanno solo l'obbligo di non destinare per il pagamento delle annualità d'ammortamento delle operazioni di mutuo più del 25% dei finanziamenti ricevuti dai gruppi parlamentari. In questo modo si è inteso limitare il frequente ricorso dei partiti al credito bancario (art. 9 LOFPP). Per il resto, quindi, essi godono di una assoluta discrezionalità nella determinazione delle finalità di spesa.

---

a) diretto, per l'attività svolta dai partiti sia in sede elettorale, in base ai voti ed ai seggi ottenuti (v. art. 127 ss. e 175 LOREG; STC 3/1981, cit., f.j. 2.°, 26 s.), sia in sede politica, tramite sovvenzioni annuali assegnate sempre in base ai voti (per i due terzi) ed ai seggi (per il restante terzo) ottenuti nelle ultime elezioni per il *Congreso de los Diputados*. Non si tiene conto delle circoscrizioni in cui i partiti hanno ottenuto meno del 3% dei voti. (art. 3.2 che ha sostituito l'art. 6 LPP). b) indiretto, tramite franchigie (ad esempio postali), esenzioni fiscali, spazi gratuiti di propaganda televisiva e radiofonica; oppure, per la loro attività parlamentare, attraverso erogazioni ai corrispondenti gruppi parlamentari delle *Cortes* e dei Parlamenti autonomici (art. 2.1.*d*). Il partito, inoltre, può essere sostenuto economicamente dal gruppo in via indiretta qualora quest'ultimo ponga a carico del proprio bilancio il personale in servizio al partito. Infine, il partito, in base alle disposizioni dello statuto proprio e del corrispondente gruppo parlamentare, può far sottoscrivere ai parlamentari l'impegno a versare nelle proprie casse, in tutto o in parte, l'indennità ricevuta per lo svolgimento delle loro funzioni, il che costituisce un'ulteriore forma di controllo del partito sul parlamentare: v. gli artt. 80 statuto PSOE; 22 statuto del gruppo parlamentare del PP al *Congreso* ed al *Senado*, 34.5 statuto federale di IU; 4.2 regolamento del gruppo parlamentare federale di IU – *Iniciativa per Catalunya* (cit. da Presno Linera [1999], 216 nota 20.

[35] L'art. 3.3 di tale legge riconosceva ai gruppi parlamentari il diritto a ricevere finanziamenti "a titolo di contributo per l'esplicazione dei propri compiti e per l'attività funzionale dei relativi partiti". In base all'ultimo comma del medesimo articolo "i presidenti dei gruppi parlamentari [erano] tenuti a versare ai rispettivi partiti una somma non inferiore al 95 per cento del contributo riscosso nei termini e nei modi stabiliti dai rispettivi statuti e regolamenti".

[36] Nell'esercizio dell'autonomia finanziaria loro riconosciuta dall'art. 72.1 CE, il *Congreso* ed il *Senado* destinano ai gruppi sovvenzioni – parte in misura fissa, parte in proporzione al numero dei loro componenti – a carico dei rispettivi bilanci (v. artt. 28.1 RCD e 34 RS). Di tali sovvenzioni i gruppi parlamentari devono tenere una contabilità specifica (art. 28.2 RCD), la quale andrebbe assoggettata ad un controllo, interno ed esterno (così Mirón Ortega, 196 ss). Un'analoga disposizione manca, invece, al *Senado*, il cui regolamento neppure prevede l'obbligo, sancito invece dall'art. 28.1 RCD, di mettere a disposizione dei gruppi parlamentari locali e mezzi materiali sufficienti. Disposizioni analoghe sono presenti negli artt. 25 RPAnd, 26 RCAr, 34 RJGPAst, 27 RPIB, 26 RPCan, 26 RPCant, 29 RCCLM., 24 RCCLe., 22 RPCat, 24 RAEx, 27 RPGal, 46 RAMad, 27 RAMur, 35 RPNav, 21 RPV, 20 RPLR, 27 RCVal.

Tale sistema, oggetto di numerose critiche[37], oltreché escludere qualsivoglia finanziamento al singolo parlamentare, stabilisce un collegamento giuridicamente rilevante tra partito e gruppo, in forza del nesso intercorrente tra attività politica ed attività parlamentare. In tal senso, il richiamo all'autonomia gestionale dei gruppi circa la destinazione delle risorse assegnate, tratto dal rinvio ai regolamenti camerali contenuto nell'art. 2.1.*b* LOFPP[38], nulla toglie alla natura giuridica del rapporto stabilito tra guppo e partito. Di fatto, infine, il trasferimento di tali risorse dal gruppo al partito rafforza la dipendenza politica del primo rispetto al secondo.

Sul piano legislativo, il collegamento giuridico tra gruppo e partito trova oggi ulteriore conferma nell'art. 9.4 LOPP che individua tra le attività di cui tenere conto per valutare l'eventuale illegalità di un partito, anche "le risoluzioni, i documenti ed i comunicati del partito, dei suoi organi e *dei suoi gruppi parlamentari e municipali*" (corsivo nostro) nonché "le manifestazioni, attività ed accordi pubblici dei suoi dirigenti e dei membri del *suo* gruppo parlamentare e municipale, le proposte formulate in seno alle istituzioni o al loro margine". Il legislatore ha, pertanto, considerato l'attività svolta dal gruppo parlamentare e dai suoi componenti giuridicamente rilevante ai fini della dichiarazione d'illegalità del partito, conferendo in tal modo rilevanza giuridica al rapporto tra gruppo e partito. Il che, come vedremo alla fine di questo capitolo, ha portato allo scioglimento dei gruppi parlamentari collegabili a *Batasuna* ma non alla revoca del mandato dei loro componenti, a conferma così che non solo da essi dipende la loro esistenza.

---

[37] Si è detto, infatti, che tale sistema favorisce i partiti parlamentari a scapito di quelli extraparlamentari ed i grandi partiti su quelli piccoli sia perché dal finanziamento sono esclusi i partiti che non superano la soglia di sbarramento del 3% dei voti validi a livello circoscrizionale, sia perché il finanziamento è erogato per un terzo sulla base dei seggi ottenuti (v. BLANCO VALDÉS [1990], 196 ss.). Si è, altresì, lamentata la scarsa trasparenza di tale sistema di finanziamento e l'esiguità dei controlli su di esso (v. TORRES DEL MORAL [1991], 129 s.). In generale, si è osservato che tale sistema non ha risolto il problema degli eccessivi costi della politica e della corruzione (v. DEL CASTILLO [1992]). Sulle diverse proposte di riforma in materia v. DE CARRERAS SERRA [2004], 109 ss.; PRESNO LINERA [1999], 215 ss., il quale, da parte sua, propone la soppressione dei finanziamenti dei gruppi parlamentari ai corrispondenti partiti politici perché non impiegati per la finalità per cui sono esclusivamente erogati, e cioè per lo svolgimento delle funzioni parlamentari (v. anche dello stesso A. [2004b], il quale cita a sostegno la STC 214/1990, cit., f.j. 7°, 845 s., e la BVferGE 80, 188 [231]). Tale proposta muove, però, da presupposti errati perché attività parlamentare ed attività partitica non sono separate ma complementari, obbedendo entrambe ad un'unica strategia politica ed avendo l'una immediati riflessi sull'altra, e viceversa.

[38] Cfr. MORALES ARROYO [2004], 264 s.

Sotto il profilo regolamentare, il collegamento tra partito e gruppo parlamentare si ritrova in quelle disposizioni che:

a) consentono la costituzione in gruppo dei deputati appartenenti a formazioni politiche che, pur non raggiungendo il requisito numerico richiesto, hanno in ogni caso ottenuto un certo seguito elettorale (art. 23.1 reg. *Congreso*, d'ora in poi RCD);

b) vietano la costituzione di gruppi parlamentari espressione di formazioni politiche non presentatesi dinanzi all'elettorato (artt. 23.2 RCD);

c) vietano ai parlamentari appartenenti ad uno stesso partito di frazionarsi in più gruppi parlamentari (artt. 23.2 RCD e 27.3 RS);

d) impongono la medesima denominazione tra gruppo e partito (art. 27.4 RS).

Su tali articoli si ritornerà in seguito. Per ora basti rilevare che si tratta di disposizioni in cui il rapporto tra partito e gruppo, che dell'intera disciplina di quest'ultimo costituisce il latente presupposto, viene esplicitato ed acquista innegabile rilievo giuridico. Il gruppo, quindi, fa parte contemporaneamente del partito e delle Camere, svolgendo funzioni sia politiche che giuridiche[39], queste ultime a livello sia costituzionale, sia regolamentare.

2. I gruppi parlamentari nella Costituzione spagnola

La Costituzione spagnola conferisce ai gruppi parlamentari, quali espressioni dei partiti politici, una serie di funzioni fondamentali. Ancor più rilevanti erano, però, i compiti attribuiti ai gruppi nel Progetto iniziale di Costituzione: la presentazione di proposte di legge (art. 80.1) o di mozioni di censura; la richiesta di convocare in sessione straordinaria le Camere; la formazione delle commissioni; il diritto di essere consultati, attraverso i loro *Portavoces*, per la creazione del governo (art. 97.1).

Tali facoltà furono poi espunte dal testo finale non per il timore del costituente di sviluppare ulteriormente le premesse poste con il riconosci-

---

[39] Mentre le funzioni politiche "si estrinsecano in manifestazioni di opinione destinate ad influire in modo più o meno intenso sull'indirizzo politico dell'assemblea, di sue articolazioni interne, di altri organi costituzionali o addirittura dell'ente (Stato, Regione, ecc.) di cui l'assemblea fa parte", l'esercizio di quelle giuridiche "si concreta in atti che spiegano precisi effetti nell'ambito di un procedimento giuridico". Tali funzioni si possono incontrare unite o separate per cui vi può essere attività politica che manifesti elementi di rilevanza giuridica o attività giuridica che manifesti contenuti politici; v. Pizzorusso [1988], 39 s.

mento del ruolo dei partiti politici nel sistema costituzionale di rappresentanza politica[40], quanto, piuttosto, per evitare di assegnare poteri eccessivi a soggetti, quali i gruppi, la cui definizione sarebbe stata rimessa ai regolamenti parlamentari anziché alla stessa Costituzione[41].

Il che spiega, altresì, perché il costituente spagnolo, seguendo l'esempio italiano e tedesco[42], non abbia voluto dedicare ai gruppi parlamentari un'apposita disposizione, preferendo riconoscerli in modo ora diretto, ora indiretto, rimettendone per il resto la disciplina alla potestà regolamentare di ciascuna camera (artt. 72.1 e 79.2 CE)[43].

Indiretto è, innanzi tutto, il riferimento contenuto nell'art. 99.1 CE che impone al Re di consultare "los representantes designados por los grupos políticos con representación parlamentaria", affinché il candidato alla Presidenza del Governo da lui proposto ottenga la fiducia del *Congreso de los diputados*. Anche se va ammesso che l'espressione "gruppi politici con rappresentanza parlamentare" non è propriamente un modello di chiarezza[44], il suo significato appare comunque più vasto di quello ricavabile se il costituente avesse fatto riferimento ai soli "gruppi parlamentari". Se-

---

[40] Così, invece, CAPO [1984], 117, che parla di atteggiamento dubbioso e timoroso del costituente.

[41] Cfr. MORALES ARROYO [1990], 200 s.; SAIZ ARNÁIZ [1989]., 80 ss. e 88 ss.

[42] Tali Costituzioni si riferiscono ai gruppi parlamentari ai fini della composizione di organi parlamentari più ristretti particolarmente importanti: v. gli artt. 72.3 (commissioni in sede legislativa) e 82.2 (commissioni d'inchiesta) Cost.; 53-*a* (commissione comune fra *Bundestag* e *Bundesrat*) *Grundgesetz* tedesco, introdotto con legge costituzionale del 24 giugno 1968. Rispetto a tale modello fanno eccezione per un verso la Cost. francese, in cui il riferimento ai gruppi parlamentari potrebbe trarsi dall'espressione "gruppi politici" (art. 4) (v. TORRES DEL MORAL [1981], 32), per l'opposto la Costituzione portoghese che ai gruppi parlamentari dedica l'intero art. 180.

[43] Tranne lo Statuto del *Pais Vasco*, in cui non vi è menzione alcuna dei gruppi parlamentari, e quelli de *La Rioja* e di *Navarra*, i quali fanno indiretto riferimento ai gruppi politici con rappresentanza parlamentare in relazione alla designazione rispettivamente dei senatori (art. 19.1.*l* EALR) e del candidato alla *Presidencia de la Diputación Foral* (art. 29.2 LORAFNA), tutti gli altri Statuti delle Comunità autonome fanno riferimento ai gruppi parlamentari quando: stabiliscono i criteri di composizione della *Diputación Permanente* o delle Commissioni; istituiscono la *Junta de Portavoces*; disciplinano il procedimento legislativo, a partire dalla titolarità del diritto di iniziativa (v. artt. 15.1 EACVal e 12.1 EACCLM.); conferiscono ai gruppi il controllo sulla legislazione delegata (v. artt. 19.2.*j)*.2 EAEx) e prevedono in loro favore risorse a carico del bilancio delle camere (art. 13.4 EACLe). V. artt. 32.3 EACat; 12.4 EAGal; 27.4 e 27.5 EAAnd; 30 EAAst; 12.6 EACant; 29 EAMur; 14.3, 14.5 e 15.1 EACVal; 14.6 EAAr; 11.4 e 12.1 EACCLM; 12.2 EACan; 29.2 LORAFNA; 19.2.*j*.2 e 26 EAEx; 24.7 EAIB; 13.2 EAMad; 13.3 e 13.4 EACLe.

[44] Cfr. REVENGA SÁNCHEZ, 126.

condo tale disposizione, infatti, il Re può consultare i rappresentanti designati[45] non solo dai gruppi parlamentari – che peraltro ad inizio legislatura potrebbero ancora non essere costituiti - ma anche dai gruppi politici, cioè di tutti i partiti politici, le coalizioni elettorali, le formazioni politiche, i raggruppamenti presenti nelle *Cortes* – oppure, come avviene nella prassi, nel solo *Congreso* [46] – così da ottenere un panorama completo delle posizioni politiche esistenti[47]. Inoltre, tale disposizione ammette la possibilità che i rappresentanti designati dai gruppi politici non siano parla-

---

[45] Il Re deve consultare solo i rappresentanti designati dai gruppi politici ed inseriti in un'apposita lista redatta dal Presidente del *Congreso*, senza alcuna possibilità di rifiuto o di scelta autonoma (v. Molas, Pitarch, 183; Revenga Sánchez, 130 ss. il quale accusa di eccessivo protagonismo il Presidente del *Congreso* per aver ingiustificatamente escluso dalle consultazioni del 1986 gli esponenti di *Herri Batasuna* e del *Partido Demócrata Popular*, il primo perché in precedenza aveva declinato analogo invito, il secondo perché confluito nel gruppo misto dopo la rottura dell'alleanza elettorale di *Coalición Popular* (v. *infra*, pag. 268 nota 333).

[46] Nella prassi il Re consulta gli esponenti dei gruppi politici aventi rappresentanza parlamentare al *Congreso*, escludendo quelli unicamente presenti al *Senado*, in quanto quest'ultimo, in base all'art. 99 CE, è escluso dal rapporto fiduciario (a favore di tale prassi v. Revenga Sánchez, 133 s.; contra gli Autori ivi citati).

[47] La dottrina spagnola si è divisa sull'equivalenza o meno delle due espressioni. Da un parte coloro che, giacché l'art. 99.1 CE si riferisce non ai "partiti" ma ai "gruppi politici con rappresentanza parlamentare", ritengono che il gruppo sia l'unica forma legittima di rappresentanza parlamentare; di conseguenza dalle consultazioni regie andrebbero escluse le formazioni politiche rappresentate nelle *Cortes* ma non costituitesi in gruppo (v., oltre agli autori citati da Saiz Arnáiz [1989], 88 nt. 17, anche Ramírez [1980b], 82 s.; García Guerrero, 189 ss.; González Casanova, 286; Gallego Casteñera, 80 e 90). Dall'altra parte, coloro che ritengono l'espressione "gruppi politici con rappresentanza parlamentare" più vasta, e quindi non equivalente rispetto a quella di gruppi parlamentari, cui peraltro faceva inizialmente riferimento l'art. 97.1 del Progetto della Costituzione ("Al comienzo de cada legislatura, y en los demás supuestos constitucionales en que así proceda, el Rey, previa consulta con los Presidentes de ambas Cámaras de las Cortes Generales y los portavoces designados por los grupos parlamentarios, propondrà un candidato a la Presidencia del Gobierno"). Tale articolo fu poi modificato nel testo ora vigente a seguito dell'approvazione di un emendamento del gruppo dell'UCD in cui si faceva riferimento non più ai gruppi, ma ai partiti politici rappresentati al *Congreso* ("el Rey para encargar la formación del Gobierno realizará consultas previas con los Jefes de los partidos políticos representados en el Congreso de los Diputados") V., oltre allo stesso Saiz Arnáiz [1989], 88 s. ed agli autori da lui richiamati, anche Santaolalla López [1985], 1396; Torres del Moral [1981], 46; Morales Arroyo [1990], 60-63 e 262 s.; Araujo Díaz De Terán, 165; Molas, Pitarch, 182; Capo [1984], 117 s., per il quale le consultazioni possono precedere la costituzione formale dei gruppi parlamentari; Revenga Sánchez, 126 ss., il quale, dall'analisi delle consultazioni svolte dal 1979 al 1986, nota però come nell'unico caso di crisi di governo in corso di legislatura (febbraio 1981) il Re abbia consultato i soli rappresentanti dei gruppi parlamentari costituiti (129 s.).

mentari, il che evoca il rapporto che li lega ai corrispondenti partiti, i cui dirigenti, anche se non eletti, possono in tal modo partecipare alle consultazioni regie[48]. Da tali consultazioni, quindi, restano esclusi i parlamentari indipendenti, cioè non appartenenti ad alcun partito politico.

Un ulteriore riferimento indiretto ai gruppi parlamentari si trova nell'art. 20.3 CE, il quale garantisce ai "grupos sociales y políticos significativos" l'accesso ai "medios de comunicación social dependientes del Estado o de cualquier ente público". Stante la *ratio* della disposizione, volta a favorire il pluralismo all'interno del servizio pubblico, appare evidente come tali gruppi politici comprendono, ma non s'identificano esclusivamente con i gruppi parlamentari[49]. Come chiarito dal *Tribunal Constitucional*, "significativi" i gruppi politici lo sono quando non frutto di meri accordi tra parlamentari, ma espressione di forze politiche presentatesi dinanzi all'elettorato che hanno ottenuto un'autonoma rappresentanza parlamentare[50].

Dei gruppi parlamentari tratta, invece, direttamente l'art. 78.1 CE (recepito dagli artt. 56.1 RCD e 45.1 RS), il quale prevede la costituzione in ciascuna camera di una "Diputación Permanente compuesta por un mínimo de veintiún miembros, que representarán a los grupos parlamentarios, en proporción a su importancia numérica"[51]. A differenza degli artt. 72.3 e 82.2 della nostra Costituzione e dell'art. 53-a.1 del *Grundgesetz* tedesco[52], il costituente spagnolo ha riferito il requisito della proporzionalità

[48] Ciò trova conferma nelle consultazioni del marzo 1979 e del novembre 1982, quando il Re ricevette due dirigenti non parlamentari del Partito nazionalista basco designati dal relativo gruppo parlamentare (v. REVENGA SÁNCHEZ, 130).

[49] Cfr. SÁNCHEZ AGESTA [1981], 288; TAMAMES, 295; LINDE PANIAGUA [1982a], 135. *Contra* SAIZ ARNÁIZ [1989], 88 nt. 16, il quale cita a sostegno la STC 63/1987 (cit., f. j. 7.°, 106 s.) in cui però il Tribunale ha solo evitato d'identificare i gruppi sociali e politici rappresentativi con i gruppi parlamentari, ma non ha affatto escluso che questi ultimi possano comprendersi nei primi.

[50] Cfr. STC 63/1987, cit., f.j. 7.°, 107. In tale sentenza i giudici hanno negato al rappresentante della *Mesa para la Unidad de los Comunistas* – forza politica non presentatasi alle elezioni e costituitasi in seguito sulla base ad un accordo parlamentare – la qualifica di gruppo politico "con representación en las Cortes Generales" che gli artt. 14.1 della legge organica 2/1980 e 65 della LOREG richiedono per potere essere rappresentata nella Commissione radio-televisiva ed accedere ai mezzi di comunicazione sociale di proprietà pubblica.

[51] I membri della *Diputación Permanente* vengono al *Congreso* direttamente designati dai gruppi parlamentari nel numero loro indicato dalla *Mesa* (artt. 40.1 e 56.2 RCD), mentre al *Senado* sono eletti su proposta degli stessi gruppi (art. 45.1 RS). Tale organo era già previsto dal già citato art. 62 della Costituzione della II Repubblica spagnola del 1931 (v. *supra*, pag. 19 nota 43).

[52] V. *supra*, pag. 186 nota 42.

non alle Commissioni parlamentari, ma alla *Diputación Permanente*[53]. Il che, anziché diminuire, accresce il ruolo fondamentale svolto dai gruppi nel funzionamento delle Camere, ove si considerino le rilevanti funzioni che la Costituzione attribuisce a tale collegio ristretto[54]. Difatti, la *Diputación Permanente* – organo di solito previsto in quegli ordinamenti, come quello spagnolo, in cui le Camere non sono riunite in modo continuo[55] – può, in determinate circostanze, sostituirsi alla Camera, divenendone quasi un *alter ego*[56]. Oltreché poter convocare le Camere in sessione straordinaria (art. 73.2), la *Diputación Permanente* ne assume i poteri sia quando esse non sono riunite, cioè tra una sessione e l'altra[57], sia quando sciolte o sia spirato il loro mandato, limitatamente ai casi previsti dagli artt. 86 (conversione dei decreti legge) e 116 (stati d'allarme, d'eccezione e d'assedio) CE (art. 78.2 CE). Si tratta, com'è evidente, di compiti estremamente importanti e delicati che possono essere esercitati in circostanze particolari ed eccezionali da un organo più ristretto dell'intera Assemblea solo a patto che esso riproduca in scala nel modo più fedele possibile – da qui la previsione di un elevato (ventuno) numero minimo di componenti – i rapporti numerici tra i gruppi parlamentari presenti in ciascuna Camera, e che i suoi componenti, in qualità di rappresentanti di tali gruppi, si attengano alle istruzioni da loro impartite.

Dall'art. 78 CE possono ricavarsi, quindi, due principi di natura generale.

---

[53] L'emendamento per cui le commissioni parlamentari dovevano essere composte in modo proporzionale alla consistenza numerica dei gruppi parlamentari presenti nelle Camere (n. 512 presentato dal gruppo misto all'art. 66 dell'*Anteproyecto de Constitución*) fu respinto dapprima dalla *Ponencia* perché "si distacca(va) sostanzialmente dall'opinione comune", poi dall'Assemblea plenaria, la quale preferì piuttosto rinviare la materia ai regolamenti parlamentari; cfr. Lorenzini, 457 s.

[54] Per Manzella [1982], 460, "la legittimazione di un collegio ristretto capace di surrogarsi nelle principali funzioni parlamentari e di garantirle durante le vacanze delle assemblee" è "espressione [del] canone di coordinamento su cui si fonda il funzionamento del sistema parlamentare spagnolo", costituito dalla "rilevanza costituzionale dei gruppi parlamentari e del rapporto di forza numerica fra di essi".

[55] Le *Cortes* si riuniscono annualmente in due sessioni ordinarie: la prima da settembre a dicembre; la seconda da febbraio a giugno (art. 73.1 CE). Di conseguenza, sono *hábiles* i giorni compresi in tali due periodi ordinari di sessione, salvo espresse eccezioni (artt. 90.1 RCD e 69 RS). Negli altri tre mesi (gennaio, luglio ed agosto) è prevista la possibilità di sessioni straordinarie su richiesta del Governo, della Commissione permanente o della maggioranza assoluta dei membri di una delle due Camere (art. 73.2 CE). Tali periodi di intervallo permettono ai parlamentari di approfondire le problematiche di rispettiva competenza e di dedicarsi all'attività del gruppo e del partito.

[56] Cfr. García Guerrero, 175; Guillén López.

[57] Cfr. Saiz Arnáiz [1989], 85 ss.; Sánchez Agesta [1994], 308 ss.

In primo luogo la composizione degli organi attraverso cui le Camere, come ogni altra numerosa assemblea, devono strutturarsi per poter meglio organizzare i propri lavori, non è casuale, il che provocherebbe discriminazioni fra i gruppi, ma segue un criterio politico. Tra i membri delle commissioni e la consistenza numerica in Assemblea dei gruppi parlamentari da loro rappresentati vi deve essere una corrispondenza proporzionale, di modo che in seno alle commissioni si riproducano i rapporti di forza esistenti tra i gruppi parlamentari presenti in Assemblea. Tale principio di proporzionalità è così intimamente correlato alla rappresentanza politica delle camere da essere stato esteso dai regolamenti camerali a tutte le commissioni, permanenti e no, sebbene la Costituzione spagnola, al pari della nostra, non lo preveda espressamente[58]. Del resto, lo stesso *Tribunal Constitucional* ha riconosciuto che la composizione proporzionale delle commissioni è implicitamente richiesta dalla Costituzione[59]. L'attività parlamentare delle *Cortes*, quindi, non si basa sul singolo eletto, ma sui gruppi, i quali svolgono una funzione unificante delle diverse volontà dei loro membri.

Solo in quest'ottica, infatti, può trovare spiegazione e giustificazione costituzionale la facoltà conferita ad un organo ristretto della Camera – la *Diputación Permanente*, ma anche le Commissioni legislative permanenti cui, in base all'art. 75.2 CE, le Camere possono delegare l'approva-

---

[58] Oltre alla *Diputación Permanente*, anche le commissioni permanenti sono composte dai parlamentari designati dai gruppi parlamentari in modo da rispecchiarne proporzionalmente la consistenza numerica in Aula (artt. 40.1 RCD e 51.1 RS), nonostante l'art. 75 CE, in tema di commissioni in sede legislativa, nulla dica al riguardo. Spetta alla *Mesa*, sentita la *Junta de Portavoces*, determinare tanto il numero dei membri delle commissioni quanto la loro distribuzione tra i gruppi in base al criterio proporzionale. Cfr. GARCÍA GUERRERO, 171 ss. Lo stesso dicasi per le *Ponencias*, cioè per gli organi interni di lavoro delle Commissioni (i nostri comitati ristretti), le quali devono essere composte in modo da rispecchiare proporzionalmente i gruppi (artt. 139.1 RCD e 65 RS). Infine al *Senado* la commissione mista – prevista dall'art. 74.2 CE qualora le due Camere non siano d'accordo in materia di ratifica di trattati e convenzioni internazionali (art. 94.1 CE), autorizzazione degli accordi di cooperazioni stipulati tra Comunità autonome (art. 145.2 CE) e distribuzione tra queste ultime delle risorse del Fondo di compensazione (art. 158.2 C.E) – deve essere designata dall'Aula rispettando la proporzione tra i gruppi (art. 138.4 RS).

[59] Per il *Tribunal constitucional* il diritto dei gruppo ad essere proporzionalmente presenti in commissione non può però portare ad una sovrarappresentazione del gruppo misto quando composto da un solo deputato. I gruppi parlamentari hanno, infatti, diritto di "obtener tantos puestos en las Comisiones como resulte proporcionalmente de la importancia numérica del Grupo en la Cámara, no en disponer de puestos en todas las Comisiones permanentes" (STC 214/1990, cit., f.j. 6.°, 845). Con tale sentenza il *Tribunal* ha respinto il ricorso *de amparo* presentato dall'unico membro del gruppo misto dell'As-

zione di progetti o proposte di legge[60] – di decidere in luogo dell'intera Assemblea. Una simile facoltà, infatti, costituirebbe senz'altro una lesione del principio di rappresentanza se questo si fondasse sul singolo parlamentare individualmente considerato.

In secondo luogo, il legame intercorrente tra il gruppo parlamentare ed i suoi rappresentanti nelle commissioni presuppone e, nello stesso tempo, esplicita l'esistenza di un comune orientamento politico, peraltro già insito nella stessa nozione di gruppo, cui costoro devono attenersi[61]. Un gruppo, infatti, può dirsi "tale soltanto nella misura in cui esiste un'organizzazione e una disciplina che vincola gli iscritti all'osservanza delle delibere adottate"[62].

Il fatto che le commissioni debbano rispecchiare proporzionalmente la composizione politica dell'Aula non solo esprime un'esigenza, per così dire, aritmetica, ma, a ben riflettere, presuppone essenzialmente la corrispondenza tra la posizione politica del gruppo e quella dei suoi membri in commissione. Se tale corrispondenza cessa, perché il parlamentare abbandona il gruppo, viene leso il diritto di quest'ultimo ad essere proporzionalmente presente in commissione, la composizione della quale, quindi, va ridefinita.

Per questo motivo l'art. 31 RS prevede che "quando a lo largo de la legislatura se altere la cifra total de componentes de un Grupo parlamentario,

---

semblea della Comunità autonoma di Madrid contro la decisione della *Mesa* che lo aveva incluso solo in tre commissioni. L'art. 7.2 RAMad, contrariamente a quanto oggi dispone l'art. 63.2, prevedeva, infatti, il diritto di ciascun gruppo di essere presente non in ogni commissione ma solo in proporzione ai suoi membri. Oggi gli artt. 40 RCD e 36 RS, a differenza dei regolamenti delle Comunità autonome – tranne gli artt. 36 RPCat, 45 RPNav, 47 RCCLM. e 45 RAMur – non prevedono il diritto di ciascun gruppo di essere presente in ogni commissione (v. SSTC 32/1985, cit., f.j. 2.°, 329 ss., 36/1990, cit., f.j. 2.°, 411 s. e 93/1998 del 4 maggio, in *Jur. Const.*, 1 ss., f.j. 3.°, 10) Cfr. Ridaura Martínez, 279 ss.

[60] Sulle differenze in tema di procedimento legislativo decentrato tra il nostro art. 72.3 Cost. e l'art. 75.2 CE e sulle critiche della dottrina spagnola circa la legittimità costituzionale degli artt. 148 e 149 RCD v. Lorenzini, 458 ss.

[61] Paradigmatico è in tal senso l'art. 36 del *Folketing* danese in base a cui "the Members of the Folketing are divided into coalitions which are all composed of those groups of Members who have informed the Speaker that *they will vote together* in one or several cases which they have mentioned, either for a certain time or for the time being" (corsivo nostro).

[62] Mannino [2001b], 136; [2001a], 69, per cui "non vi può essere un gruppo senza la soggezione della minoranza alla volontà della maggioranza, e al contempo senza una disciplina interna che la imponga. Pertanto, quando gli artt. 72 e 82 cost., così come attuati dai regolamenti parlamentari, prevedono l'obbligatoria iscrizione di ciascun membro del parlamento ad un gruppo, in definitiva ne impongono la soggezione alle decisioni provenienti dai loro organi interni".

la representación de éste en las Comisiones se ajustará a la proporción que en cada momento le corresponda, de acuerdo con el número de sus miembros"[63]. Ancora più incisivamente l'art. 24 reg. *Cortes* di *Aragón* (d'ora in poi R.C.Ar.), sulla scia degli artt. 34.4 e 38.3 reg. Assemblea nazionale francese (RANF)[64], prevede che "el Diputado que deje de pertenecer a su Grupo Parlamentario perderá el puesto que ocupaba en las Comisiones para las que hubiera sido designado por dicho Grupo". Disposizione, quest'ultima, presente in altri regolamenti autonomici – ma non in quelli delle *Cortes*[65] – in riferimento ai membri della *Mesa* (la nostra Presidenza)[66]. Lo stesso *Tribunal Constitucional* ha ammesso che la decisione del parlamentare di cambiare gruppo è rilevante ai fini dell'organizzazione e del funzionamento interno delle Camere[67] qualora alteri sensibilmente il criterio di proporzionalità[68].

---

[63] Un'analoga disposizione non è prevista al *Congreso*; l'art. 12.4 del regolamento del 29 novembre 1934 sanciva invece che "cuando un diputado deje de pertenecer a una fracción o grupo, cesará asimismo en las Comisiones a que pertenezca o en los cargos parlamentarios que por designación de ellos ostente".

[64] "Le député qui cesse d'appartenir au groupe dont il faisait partie lors de sa nomination comme membre d'une commission [spéciale o permanente] cesse de plein droit d'appartenir à celle-ci".

[65] Al contrario di quanto ora previsto in parte dagli artt. 5 dei regolamenti delle nostre Camere (v. *infra*, pag. 193 nota 69), e nonostante le proposte di modifica formulate in tal senso (v. ASTARLOA HUARTE-MENDICOA [1994], 87 e 101), in Spagna i membri della *Mesa* conservano il loro incarico anche se cambiano gruppo parlamentare. Piuttosto si procede al rinnovo totale della *Mesa*: al *Congreso* "cuando las sentencias recaídas en los recursos contencioso-electorales supusieran cambio en la titularidad de más del diez por ciento de los escaños" (art. 36.2 RCD); al *Senado* quando "las impugnaciones formuladas contra la proclamación de Senadores de elección directa afectase a un veinte por ciento o más de los escaños que éstos suponen en el total de la Cámara", la *Mesa* si costituisce in forma provvisoria "hasta que las impugnaciones resueltas confirmen la proclamación de Senadores de elección directa en número no inferior al ochenta por ciento de los mismos" (art. 4.1 RS).

[66] V. artt. 43.1.*c* RCAr; 28.4 RPLR; 36.1.*c* RCVal solo in caso di abbandono volontario.

[67] Cfr. STC 63/1987, cit., f.j. 7., 107.

[68] Nella STC 93/1998, cit., f.j. 3.°, 10 s., il *Tribunal* ha respinto il ricorso *de amparo* sollevato da alcuni deputati del Parlamento delle *Islas Baleares* contro la decisione della *Mesa* che aveva respinto la loro richiesta di procedere ad una nuova distribuzione dei seggi nelle commissioni a seguito della perdita della maggioranza assoluta del gruppo parlamentare del *P.P-Unió Mallorquina*, passato a causa di due defezioni interne, da 31 a 29 deputati su un totale di 59. I giudici costituzionali, infatti, hanno ribadito che si ha lesione del criterio di proporzionalità non in presenza di una qualsivoglia alterazione aritmetica, ma solo se questa produca una situazione "notablemente desventajosa", il che il *Tribunal* ha escluso nel caso in questione.

Non si può fare a meno, a questo punto, di rilevare come, a confronto con quella spagnola, la disciplina regolamentare delle nostre Camere appaia largamente insufficiente. Essa si preoccupa che la composizione iniziale delle commissioni rispecchi la proporzione esistente in Assemblea tra i gruppi parlamentari (artt. 19.2. RC e 21.3 RSR.), ma poi si disinteressa delle alterazioni che tale criterio può subire a causa della mutata militanza politica dei membri delle stesse commissioni, prevedendone il rinnovo solo dopo il primo biennio (artt. 20.5 RC e 21.7 RSR.). Tale contraddizione emerge vieppiù ove si consideri che Camera e Senato, modificando l'art. 5 dei loro regolamenti rispettivamente nelle sedute del 24 febbraio e del 14 luglio 1999, hanno previsto la decadenza dall'incarico dei segretari eletti in via suppletiva in rappresentanza di gruppi non presenti nell'Ufficio (al Senato Consiglio) di Presidenza all'atto della sua costituzione[69] se: a) entrati a far parte di un gruppo parlamentare diverso da quello al quale appartenevano al momento dell'elezione (art. 5.9-*bis* RSR.; alla Camera solo se tale gruppo è già rappresentato nell'Ufficio di Presidenza: art. 5.7 RC); b) il gruppo parlamentare cui appartenevano al momento della loro elezione sia poi venuto meno (art. 5.7 RC). In base ad una recente modifica approvata dal Senato, analoga decadenza colpisce anche i segretari eletti su richiesta della maggioranza per ripristinarne la prevalenza numerica sull'opposizione, qualora essa sia stata alterata a seguito dell'elezione suppletiva di nuovi segretari (prevista per i gruppi parlamentari rimasti privi di loro rappresentanti nel Consiglio di Presidenza),

---

[69] L'elezione suppletiva di altri segretari è prevista per ovviare alla mancata rappresentanza nell'Ufficio di Presidenza: 1) dei gruppi parlamentari costituitisi di diritto ad inizio legislatura che non sono riusciti ad eleggere i loro rappresentanti alla prima votazione (artt. 5.4 R.C.; 5.3 e 5.4 RSR.); 2) dei gruppi parlamentari costituitisi di diritto nel corso della legislatura (artt. 5.5 R.C.; 5.3 e 5.4 RSR.); 3) dei gruppi parlamentari costituitosi mediante autorizzazione (art. 5.6. RSR.; alla Camera il riferimento contenuto nel precedente art. 5.4 R.C. ai gruppi parlamentari autorizzati è stato cassato, stante la mancata applicazione dei criteri previsti dall'art. 14.2 R.C., tant'è che l'art. 5.3 R.C., nella nuova versione, conferisce il diritto di essere rappresentanti nell'Ufficio di Presidenza non, come prima, a tutti i gruppi parlamentari, ma solo a quelli esistenti all'atto della sua elezione); 4) dei gruppi parlamentari che ne sono rimasti privi a causa: a) delle variazioni intervenute nella loro composizione; b) della cessazione delle funzioni dei loro rappresentanti nell'Ufficio di presidenza. Questi ultimi due casi sono espressamente previsti alla Camera (artt. 5.5, 5.8 e 5.9 R.C.), mentre al Senato, in mancanza di una disposizione esplicita in tal senso, sembra comunque doversi concludere che alla decadenza del segretario passato ad altro gruppo segua l'indizione di elezioni suppletive per rappresentare all'interno del Consiglio di Presidenza i gruppi parlamentari costituiti di diritto (art. 5.3 RSR.), mentre per quelli autorizzati sulla richiesta di elezione suppletiva decide il Consiglio di Presidenza (art. 5.6 RSR.)

nonostante le intese promosse in tal senso dal Presidente tra i gruppi (art. 5.4-*bis* approvato il 25 ottobre 2001).

Nessuna decadenza è, invece, prevista in simili casi sia non solo per gli altri membri della Presidenza (Presidente, Vice-Presidenti, Questori), i quali godrebbero pertanto di una disparità di trattamento difficilmente giustificabile, ma anche per il Presidente di commissione ed i suoi componenti. Da un lato, infatti, l'appartenenza politica del primo è di rilievo quantomeno pari, se non maggiore, a quella dei Segretari in virtù del ruolo delicato, e talvolta decisivo, che essi sono chiamati a svolgere nell'attuazione dell'indirizzo politico di maggioranza[70]; dall'altro, la decisione dei secondi di abbandonare il gruppo in rappresentanza del quale sono stati nominati altera la corrispondenza proporzionale tra Aula e commissioni sancita dall'art. 72.3 Cost.[71]. È difficile comprendere, allora, il criterio in base a cui la mutata appartenenza politica dei parlamentari sia giuridicamente rilevante in alcuni casi mentre in altri no.

---

[70] Nelle ultime due legislature si è affermata la prassi in base a cui alla maggioranza spetta la presidenza delle Commissioni legislative, all'opposizione quella delle Commissioni di controllo. I passaggi di gruppo possono però alterare tale quadro, come dimostra quanto accaduto nell'attuale XIII legislatura. Difatti l'on. Stajano, eletto dalla maggioranza Presidente della Commissione trasporti della Camera, il 10 dicembre 1999 ha abbandonato la componente politica del gruppo misto di Rinnovamento italiano, sottraendo così tale commissione al controllo della maggioranza ed alterando i rapporti tra quest'ultima e l'opposizione. Ne è prova il fatto che in occasione del rinnovo biennale dei Presidenti delle Commissioni ai sensi dell'art. 20.5 R.C., l'unica Commissione su quattordici in cui il Presidente è stato di fatto cambiato (nell'altra – la Commissione per le Politiche comunitarie – il Presidente Berlinguer è stato eletto al posto dello scomparso on. Ruberti) è stata proprio la Commissione trasporti dove all'on. Stajano è succeduto l'on. Mazzocchin del partito repubblicano (v. seduta dell'11 ottobre 2000).

[71] Già in epoca statutaria il potere del partito di revocare i propri delegati in commissione fu oggetto di un articolo aggiuntivo al regolamento della Camera presentato dall'on. Donati Pio e respinto dapprima in Commissione parlamentare e poi dall'Assemblea (v. Atti parlamentari, Camera, XXV legislatura, discussioni, 1ª tornata del 24 luglio 1920, 3866 e 3886 e 1ª tornata del 26 luglio 1920, 3952 ss.). Ma già per AMBROSINI, 362 s., "l'istituto del diritto di revoca è adunque non solo in armonia col nuovo sistema [proporzionale], ma è legato intimamente e necessariamente col nuovo sistema" e se anche respinto da un'Assemblea "dominata sempre dall'avversione tradizionale per quegli istituti che si credono legati al tanto deprecato mandato imperativo" "in fatto non si avrà mai l'assurdo di un commissario che resti in carica contro la volontà del gruppo che lo aveva nominato". Anche SILVESTRI, 276 s., sostiene l'obbligo di dimissioni per il parlamentare sfiduciato dal gruppo parlamentare che lo aveva designato e, così facendo, indirettamente nominato "allo scopo di eliminare la situazione antigiuridica di non rappresentanza di un gruppo nell'ufficio di presidenza".

3. La disciplina di gruppo

Le precedenti considerazioni critiche circa gli effetti che il cambio di gruppo produce sull'organizzazione delle camere ci inducono ad affrontare il tema della necessità costituzionale della disciplina di gruppo. Come detto, il riconoscimento costituzionale del gruppo parlamentare pone in crisi il concetto individualista di rappresentanza, tipico delle costituzioni liberali, fondato sul singolo parlamentare[72]. Con la costituzione dei gruppi parlamentari, il rapporto tra partito e singolo parlamentare si svolge, quindi, non solo su base personale ma anche "istituzionale"[73]. Di conseguenza, "l'inserzione dei parlamentari nei partiti e nei gruppi parlamentari che ne sono espressione importa l'osservanza di una disciplina che limita l'autonomia del singolo in varie direzioni"[74].

Per sua natura, tale disciplina è destinata ad oltrepassare la vita interna del gruppo[75] per incidere sull'attività parlamentare dei suoi membri. Le disposizioni costituzionali che privilegiano la rappresentanza politica attraverso i partiti trovano così attuazione e sviluppo nella normativa regolamentare sui gruppi parlamentari[76], fondata sul principio della subordinazione del parlamentare al gruppo e, come tale, particolarmente rigorosa e dettagliata[77].

---

[72] Cfr. Capo [1984], 116.

[73] Rossano [1972], 258.

[74] Mortati [1975], 489.

[75] Gli statuti dei gruppi parlamentari, di solito, prevedono l'obbligo del parlamentare di uniformarsi alle decisioni prese in modo democratico dagli organi direttivi. Per un'analisi su tali aspetti dei regolamenti dei gruppi parlamentari socialista, centrista e popolare v. Morales Arroyo [1990], 279 ss.; v. anche, limitatamente ai primi due, Ramírez [1980b], 87 ss. Più recenti sono le ricerche di: Oñate, 110 ss. e 123 s., che prende ad esame gli statuti dei gruppi popolare, socialista, federale di sinistra unita e basco; Marsocci, 294 ss.; Souto Galvan, 369, sull'organizzazione interna dei gruppi parlamentari, quale espressione dell'autonomia organizzativa loro riconosciuta (v. artt. 27.5 RS, 34.3 RJGPAst; 35.4 RPNav); in particolare, l'A. evidenzia come gli statuti del PP e del PSOE, pur attribuendo al partito importanti funzioni in merito all'organizzazione del gruppo, differiscono perché la preminenza del partito sul gruppo si traduce in seno al PP nell'approvazione del regolamento del gruppo da parte del comitato esecutivo del partito (art. 45),mentre nel PSOE tale preminenza si manifesta all'atto dell'elezione delle cariche direttive (375 s.).

[76] Per una panoramica delle diverse competenze attribuite ai gruppi parlamentari v. J.A. Alonso De Antonio, A.L. Alonso De Antonio, 105 ss., che le suddividono in base alle seguenti materie: formazione di alcuni organi parlamentari; organizzazione dell'attività parlamentare ordinaria; esercizio della funzione legislativa e di controllo; stato di allarme; procedura di revisione costituzionale; materie regionali.

[77] Cfr. Capo [1984], 118 ss.

La disciplina di gruppo non risponde, quindi, solamente all'esigenza di razionalizzare l'attività parlamentare, non potendo certo essa basarsi sull'eccessivo protagonismo e, al limite, sull'indipendenza del singolo eletto, ma è anche, e soprattutto, l'elemento essenziale per il corretto funzionamento dei regimi parlamentari contemporanei[78].

In primo luogo, infatti, la disciplina di gruppo, imponendo agli eletti di conformarsi alla linea politica del partito votato dagli elettori, garantisce quella coerenza politica che è il presupposto per la partecipazione dei cittadini alla vita politica[79]. Sotto tale profilo, quindi, la democrazia rappresentativa delineata in Costituzione trova nella disciplina di gruppo una condizione essenziale per la sua realizzazione. Né va dimenticato che, sotto il profilo politico, il raggiungimento di una posizione unitaria è condizione essenziale perché l'attività del partito risulti efficace. Non di rado, infatti, gli elettori puniscono quei partiti incapaci di ricondurre ad unitarietà le diverse posizioni politiche esistenti al loro interno, ritenendo ciò sintomo d'incertezza e d'inaffidabilità.

Oltreché sul piano della rappresentatività, la disciplina di gruppo risponde inoltre all'esigenza della governabilità che, come visto, il costituente spagnolo ha in certa misura ritenuto preminente. L'esistenza di gruppi parlamentari politicamente coesi è, infatti, la condizione perché vi siano esecutivi stabili contrastati da un'opposizione forte. Da un lato, infatti, i gruppi parlamentari che appoggiano il Governo avvertono con particolare senso di responsabilità l'esigenza di una ferrea disciplina atta a conferire alla maggioranza la necessaria stabilità e compattezza[80]. Dall'altro lato, l'unità d'azione dei gruppi parlamentari d'opposizione è la precondizione per contrastare efficacemente, senza dispersioni e contrasti, l'azione del Governo[81].

---

[78] Cfr. COLLIARD, 210, secondo cui il primo vantaggio della disciplina di voto "est d'introduire dans la représentation un indispensable élément de simplification; le Parlement n'est plus cette masse de quatre ou cinq cents personnalités fluctuantes et imprécises, mais un ensemble comprenant au maximum quatre ou cinq grands groupes disciplinés et cohérents et l'on peut donc savoir à tout moment quelle solution est acceptable par l'Assemblée et quelle ne l'est pars. De plus la plupart des parlementaires sont élus plus sur leur appartenance partisane que sur leurs mérites propres, et il este donc normal qu'ils respectent la volonté de l'électeur, qui était de faire entendre la voix de tel ou tel parti au Parlement" (216).

[79] Cfr. MORALES ARROYO [1990], 292 ss. e 311 s.; RAMÍREZ [1980b], 74 s.; BLANCO VALDÉS [1990], 85.

[80] Cfr. RAMÍREZ [1980b], 71.

[81] Cfr. GRANADOS CALERO, 92. Un caso più unico che raro è rappresentato dal Partito radicale italiano il cui statuto, vigente al 31 maggio 1987, rifiutando la disciplina di partito in base all'art. 67 Cost., sanciva che "gli eletti, nell'esercizio della loro attività

Affinché non si traduca in una versione aggiornata dell'oligarchia, la posizione politica del gruppo, poi imposta per disciplina a tutti i suoi aderenti, deve scaturire da un confronto libero e democratico, così come esige l'art. 6 CE[82]. Essa non deve, o meglio non dovrebbe, essere eteronoma (*Fraktionszwang*), ma autonoma (*Fraktionsdisziplin*). Il che significa che deve corrispondere alle personali convinzioni del parlamentare (soprattutto nei partiti fortemente ideologizzati), oppure essere il risultato di una decisione maggioritaria – frutto magari di concessioni o accordi all'interno del gruppo[83] – adottata comunque al termine di una discussione democratica, in cui, in pratica, a ciascun parlamentare sia dato d'intervenire per esprimere liberamente il suo pensiero e tentare, così, di convincere i suoi colleghi[84]. Solo in tal modo è possibile conciliare i due principi, apparentemente opposti, della disciplina e della democrazia interna ai partiti. Non a caso tale c.d. "centralismo democratico", tipico delle organizzazioni comuniste, è divenuto il paradigma di tutte le formazioni politiche[85]. Il momento della discussione deve quindi precedere quello della decisione. Ciò che cambia è il luogo ove essa si svolge: non più nelle aule parlamentari, ma

---

rappresentativa, non sono vincolati da mandati né da alcuna disciplina. La libertà di voto non è limitata da deliberazioni dei gruppi degli eletti, deliberazioni che hanno valore indicativo" (art. 5.1); inoltre, per evitare problemi di disciplina di partito, gli eletti decadono dalla qualifica di iscritti al partito; v. POLITANO, 1468.

[82] L'organizzazione dei due maggiori gruppi parlamentari (popolari e socialisti) è molto simile: l'assemblea, in cui si riuniscono i deputati (tre volte al mese i socialisti, una volta al mese i popolari) per essere informati (popolari) o per discutere dei problemi politici (socialisti,) con l'eventuale presenza dei ministri quando al governo; un comitato esecutivo (*Consejo de Dirección* per i popolari; per i socialisti *Comité de Dirección* e *Comité Permanente* che affianca ai membri del primo i coordinatori delle commissioni; infine, il *Comité de Disciplina*, eletto dai deputati cui partecipano talvolta anche dirigenti del partito; v. SÁNCHEZ DE DIOS, 204 ss.

[83] Cfr. RAMÍREZ [1980b], 72 s.; MORALES ARROYO [1990], 279 ss., che analizza al riguardo i regolamenti dei gruppi parlamentari socialista, centrista e popolare.

[84] In base ad una indagine svolta dal *Centro de Investigaciones Sociológicas* nel dicembre 1997 su un campione di 156 deputati (studio n. 2250), il 66,9% di costoro (contro il 32% dei cittadini) ritiene che il voto del parlamentare debba dipendere dalla decisione presa all'interno del gruppo sul tema in discussione in modo democratico; per il 29,1% (contro il 34% dei cittadini intervistati) deve sempre prevalere la disciplina di gruppo mentre solo il 4% (contro il 48% dei cittadini intervistati) ritiene che debba seguire la propria coscienza. È evidente quindi che i parlamentari sono consapevoli della necessità di sottoporsi alla disciplina di gruppo a patto che questa sia il frutto di una discussione democratica, il che non accade se è vero che il 72% dei deputati intervistati lamenta lo scarso dibattito interno e l'eccessiva unanimità; su questi dati v. le analisi di OÑATE, 124 s. e MARTÍNEZ, MÉNDEZ, 242 ss.

[85] TOSI, 170.

nelle riunioni del gruppo parlamentare e dell'organo direttivo del partito. È in queste che, attraverso il libero confronto, talvolta molto più serrato ed aperto di quanto poi appaia all'esterno, si discute la posizione politica comune da adottare e che sarà poi nelle Camere resa pubblica e confrontata con quella degli altri partiti.

Ciò significa che il rapporto tra partito e gruppo e tra gruppo e singoli suoi membri è fluido, nel senso che, pur nell'ambito di una complessiva coerenza politica, esistono margini più o meno ampi di autonomia del gruppo rispetto al partito e del singolo rispetto al gruppo[86]. È una visione mitica quella che vuole il partito impartire ordini che il gruppo e l'eletto eseguono ciecamente[87]. Ritenere drasticamente che i gruppi siano truppe composte da semplici soldati manovrati dai dirigenti di partito nello scacchiere parlamentare[88], vuol dire non tenere nella debita considerazione il fatto che tanto il gruppo come tale, quanto i suoi singoli membri fanno parte del partito e contribuiscono a delinearne la linea politica. Del resto, come detto, i dirigenti del gruppo fanno parte degli organi dirigenti del partito. La realtà è, quindi, molto più complessa e vede partito, gruppo ed eletti spesso interagire tra loro in base a variabili diverse sicché la posizione finale del gruppo è frutto non di una rigida imposizione ma di un confronto dialettico[89]. In ogni caso, il fatto stesso che il gruppo debba tradur-

---

[86] Per RAMÍREZ JIMÉNEZ, 25, il principio della disciplina di voto, pur necessario "para el adecuado funcionamento del sistema parlamentario (...) debe gozar de ciertos márgenes de flexibilidad en algunas ocasiones y ante ciertos temas", senza peraltro scendere nel dettaglio.

[87] Per WALINE, 1223 ss., il problema della disciplina di gruppo "n'est d'ailleurs pas, pour les groupes, de pervenire à une cohésion absolue et implacable, mais seulement d'atteindre un certain degrè de cohesion. Une cohésion totale fait trop peu de cas de la personne même de l'élu qui se trouve ravalé au rang de simple commis de son parti".

[88] Cfr. FINER, 472.

[89] Delle tre posizioni ipotizzate da DUVERGER, 226 ss. (supremazia del gruppo sul partito; del partito sul gruppo; parità/rivalità reciproca), riteniamo la prima tendenzialmente presente solo in Gran Bretagna. Nell'Europa continentale il rapporto tra gruppo e partito oscilla oggi tra la seconda – in presenza di partiti di massa fortemente ideologizzati – e la terza – per la maggiore forza ed autonomia che gli aderenti al gruppo tendono talvolta ad acquisire in virtù della loro capacità e del prestigio acquisito, anche eventualmente grazie a formule elettorali maggioritarie. Anche per COTTA, 107, "il gruppo parlamentare può assumere una valenza spiccatamente "parlamentare" a detrimento di quella partitica" solo in caso di debolezza del partito. Laddove, invece, il partito è forte, il gruppo assume valenza partitica (come è stato nel caso del Partito comunista), oppure si delinea un conflitto tra i due diversi circuiti di legittimazione politica: quello elettorale dei membri del gruppo e quello interno, proveniente dagli iscritti al partito, per i dirigenti del partito (come nel caso della Democrazia cristiana, dove il gruppo "è rimasto schiacciato

re sul piano parlamentare il programma e le direttive del partito, gli consente quel margine d'autonomia che deriva dal doversi misurare e confrontare nelle istituzioni parlamentari con posizioni politiche diverse ed opposte.

Anche qualora emergano nel voto fenomeni di dissenso[90], sarà il gruppo ed il partito a dover valutare se siano indice di un diffuso e significativo malcontento, come tale non trascurabile, né, tanto meno, facilmente reprimibile[91]; o costituiscano manifestazione di un disagio isolato e, come tale, sopportabile, agli occhi dell'opinione pubblica; oppure, infine, siano talmente reiterati e gravi da rendere impossibile la permanenza di chi se n'è reso protagonista al loro interno. Né va dimenticato che talvolta la libertà di voto viene accordata dallo stesso gruppo o perché si tratta di temi politicamente marginali, specificamente tecnici o che implicano questioni di coscienza[92]; o per dimostrare all'elettorato la propria forza e com-

---

tra la tenaglia dell'apparato partitico esterno da un lato e quella dell'individualismo parlamentare dall'altro" (116).

[90] Cfr. Oñate, 135, che nota come nella V legislatura (29 giugno 1993 – 27 marzo 1996) al *Congreso* su quasi 400 votazioni su 147 progetti di legge, i casi di inosservanza della disciplina di gruppo sono stati rarissimi e le assenze giustificate e previamente autorizzate. Più in generale, v. la significativa, ancorché datata, ricerca svolta da Norton, in base a cui su 7100 votazioni effettuate alle Camera dei comuni inglese dal 1945 al 1974 solo in 621 (8,7%, delle quali quasi un terzo nella legislatura 1970-1974 in concomitanza con i problemi di adesione alla Comunità europea) si sono registrati casi di aperto dissenso e di *cross-vote* i quali peraltro "represents only the tip of an iceberg" (p. IX). V. anche le statistiche citate da Colliard su Gran Bretagna, Nuova Zelanda, Svezia, Danimarca, Norvegia, Finlandia, Germania federale, Belgio, Giappone, Italia, Francia) (211 ss). Lo stesso A. contesta la tradizionale tesi per cui la disciplina di voto è incostituzionale perché in contrasto con il libero mandato rappresentativo del parlamentare, costringendolo ad obbedire pavlovianamente agli ordini del capogruppo. Tale tesi, infatti, riposa su due presupposti entrambi criticabili: considerare il voto come il principale compito del parlamento, ignorando l'attività ispettiva e di controllo; ritenere che il ruolo del Parlamento sia quello di battere il governo, senza invece distinguere tra le votazioni politicamente rilevanti e quelle no (215 s.).

[91] Ciò è quanto accaduto: in *Alianza Popular* dopo la sconfitta elettorale del 1986 del suo *leader* e fondatore Manuel Fraga; nel PSOE nel 1993 in occasione dell'approvazione della legge sullo sciopero; infine, in IU in occasione della ratifica del Trattato di Maastricht (v. Oñate, 132 ss.).

[92] Cfr. Cavero, 74; Martínez Sospedra [2001], 185 s., il quale critica l'assenza negli statuti dei gruppi di una clausola di coscienza che permetta al parlamentare di votare contro le direttive di partito appellandosi alle sue convinzioni morali e/o religiose, ritenendo ciò espressione di una visione confessionale e non laica dei partiti politici, quali portatori di una omnicomprensiva visione del mondo, in cui non c'è spazio per l'autonomia del singolo e del gruppo, nemmeno nelle materie in cui il partito non ha una propria

pattezza politica; oppure perché il gruppo preferisce non assumere una posizione ufficiale, in modo da neutralizzare le conseguenze derivanti dal disvelamento delle proprie divisioni interne[93].

4. IN PARTICOLARE: LA SUBORDINAZIONE DEL PARLAMENTARE AL GRUPPO D'APPARTENENZA NEI REGOLAMENTI DELLE *CORTES*

I regolamenti delle *Cortes* assegnano al gruppo e, per esso, al suo *Portavoz*, una posizione di marcata supremazia nei confronti dei singoli suoi componenti, come dimostrano i maggiori poteri attribuiti al primo rispetto ai secondi[94]. Per questo motivo, riteniamo opportuno analizzare le norme regolamentari delle *Cortes* che confermano il ruolo marginale svolto dai singoli parlamentari rispetto a quello fondamentale dei gruppi.

In quest'ottica, emerge innani tutto la figura del *Portavoz* del gruppo, che costituisce la massima espressione della duplice finalità, organizzativa e politica, cui risponde la disciplina di gruppo. Il *Portavoz* svolge, infatti, un ruolo determinante ai fini della sua osservanza. Per l'autorità che gli deriva dalle funzioni attribuite dal regolamento e per il compito, quale *Chief Whip*, di organizzare e dirigere il lavoro parlamentare del gruppo, la sua figura implica il riconoscimento all'interno del gruppo di una struttura gerarchica a tendenza monocratica[95]. Non a caso il *Portavoz* è l'unica figura che i regolamenti parlamentari prevedono come obbligatoria all'interno dei gruppi[96], i quali, per il resto, godono di una libertà organizzativa assoluta. Tale obbligo sottintende la necessità di un'organizzazione del gruppo avente al vertice

---

risposta ideologica (186). Dopo il dibattito sorto in occasione dell'approvazione delle norme che hanno depenalizzato l'aborto (1984) il tema non è stato più ripreso e ad oggi l'unico gruppo che riconosce la libertà di coscienza è quello di CiU che, non a caso, è una coalizione (185 nt. 57).

[93] Cfr. CURRERI [2000], 176 ed *ivi* nt. 94.

[94] SANTAOLALLA LÓPEZ [1994], 182 s., nota criticamente che il sistema parlamentare spagnolo si basa non sui rappresentanti ma sui "rappresentanti dei rappresentanti", cioè sui capigruppo. Anche MARTÍNEZ SOSPEDRA [2001], 186 s., giudica la supremazia del gruppo eccessiva e, pertanto, nociva, per le Camere, per i parlamentari e per lo stesso partito (187). Per questo motivo, pur ritenendo politiche le cause primarie di tale fenomeno, auspica interventi giuridici che attribuiscano ai parlamentari una maggiore autonomia nelle Camere, da tutelare al loro interno ancor prima che dinanzi al *Tribunal Constitucional*.

[95] Cfr. RUBIO LLORENTE [1993b], 204.

[96] V. *infra*, pag. 218 nota 161.

un soggetto in grado di far valere al suo interno la disciplina e che all'esterno ne esprima la posizione politica unitaria. In tal senso, il *Portavoz* si ricollega alla linea politica del partito, della cui dirigenza fa parte[97]. In tale veste, del resto, egli esercita funzioni anche all'esterno delle camere, rappresentando il gruppo in occasione d'incontri con istituzioni statali, gruppi di pressione, comunità sociali, o nei mezzi di comunicazione[98].

Tra i diversi poteri attribuiti al *Portavoz*[99], va segnalato l'obbligo della sua firma sugli emendamenti legislativi presentati dai membri del gruppo[100]. Costoro, in tal modo, sono sottoposti ad un controllo preventivo circa la conformità delle loro iniziative alla linea politica del partito. Né a tale conclusione osta la previsione per cui tale onere avrebbe "meros efectos de conocimiento" (art. 110 RCD) da parte del *Portavoz*[101], poiché, ovviamente, la prassi si è orientata in senso restrittivo, negando la trattazione degli emendamenti privi della

---

[97] Nel PP la carica di Presidente del gruppo, spesso ricoperta dal Presidente del partito, è diversa da quella di *Portavoz*, eletto dal gruppo su proposta della direzione del partito, di cui entra a far parte. Altrove Presidente e *Portavoz* sono eletti dal gruppo e ratificati dal Consiglio federale del partito (IU, PNV), oppure eletti dal gruppo tra i dirigenti del partito (PSOE). In quest'ultimo partito, quando è al Governo, il Presidente del gruppo coincide con il *Portavoz*; quando invece, è all'opposizione, il Presidente del gruppo è il *leader* del partito con funzioni principalmente rappresentative, mentre il ruolo di *Chief Whip* è assunto dal segretario generale del gruppo. La carica di *Portavoz* è assunta dal segretario, ma può essere ricoperta anche dal Presidente. Tale bicefalismo nella direzione del partito è dovuto al trionfo nelle prime elezioni primarie per la candidatura alla Presidenza del Governo (1998) dello sfidante del candidato ufficiale (il segretario generale del PSOE) (v. *supra*, pag. 37 nota 118). Cfr. Marsocci, 294; Sánchez de Dios, 203.

[98] Cfr. Ripollés Serrano, 308 s.

[99] Al *Portavoz* del gruppo sono attribuiti poteri – come ad esempio firmare le iniziative legislative, esprimere la posizione del gruppo nella *Junta de Portavoces*, intervenire nei dibattiti – non a titolo personale ma in rappresentanza del gruppo. I suoi atti sono, quindi, riferiti al gruppo secondo quanto previsto sia dai regolamenti parlamentari sia dagli statuti interni dei gruppi parlamentari (v. Morales Arroyo [1990], 163 ss.). Il *Portavoz* del gruppo non può quindi sostituirsi ai singoli parlamentari nell'esercizio dei diritti e delle facoltà che il regolamento conferisce loro, tranne il caso delle votazioni da effettuare mediante il sistema del voto ponderato (v. Astarloa Huarte-Mendicoa [1995], 3283). Talvolta il *Portavoz* è definito rappresentante ("ufficiale": art. 28.2 RJGPAst; "legale": art. 39.3 RAMad) del gruppo (art. 27.3 RCVal).

[100] Così l'art. 110.1 R.C.D, mentre il corrispondente art. 107.1 RS non prevede che gli emendamenti presentati dai senatori debbano essere firmati dal *Portavoz* del gruppo parlamentare d'appartenenza. Solo in alcune Comunità autonome non è richiesta la firma del *Portavoz* per la presentazione (art. 94.1 RPCat) e per la trattazione (art. 123.2 RCAr) degli emendamenti presentati da singoli deputati.

[101] Cfr. Rubio Llorente [1993b], 205; Capo [1984], 119, che parla, al riguardo, di "interpretazione abusiva"; García Roca [1999], 316 ss., secondo cui contro il diniego da parte del *Portavoz* della sua firma il parlamentare potrebbe presentare ricorso *de amparo*

firma del *Portavoz*, anche perché presumibilmente bocciati. Il singolo parlamentare, quindi, è obbligato a sottoporre i propri emendamenti al *placet* del gruppo, anziché poterli presentarli direttamente in Aula, senza che ciò sia stato ritenuto lesivo del diritto di partecipazione dei cittadini attraverso i loro rappresentanti sancito dall'art. 23.1 CE[102]. È evidente che la firma del *Portavoz* sugli emendamenti legislativi costituisce l'espressione finale dell'attività di controllo e di coordinamento che gli organi direttivi del gruppo esercitano sui suoi membri già a monte attraverso la creazione di gruppi di esperti, di studio o di lavoro, suddivisi per materia. In questo modo il gruppo offre ai suoi membri un'assistenza materiale, tecnica e giuridica che, se da un lato li agevola nello svolgimento della loro attività parlamentare, dall'altro la seleziona, la filtra, la coordina e la uniforma alla propria linea politica. In tal modo si creano le condizioni perché l'iniziativa alfine concordata sia da tutti i membri del gruppo rispettata ed appoggiata in sede di voto quale sua posizione ufficiale[103].

Bisogna altresì aggiungere che né la Costituzione spagnola[104] – sulla scia delle precedenti[105] – né i regolamenti parlamentari attribuiscono l'inizia-

---

al *Tribunal Constitucional*; per MARTÍNEZ SOSPEDRA [2001], 174, la firma del *Portavoz* varrebbe solo a significare la conoscenza e l'appoggio del gruppo all'emendamento, ma non ne potrebbe impedire la trattazione, anche se riconosce che in pratica non si hanno emendamenti senza firma del *Portavoz*.

[102] Cfr. A.T.C. 12/1986, cit., f.j. 3°, 567 secondo cui "en ningún caso podría entenderse (…) que entre aquellas facultades [dei rappresentanti dei cittadini] se hallan las de presentar enmiendas individuales y no sólo a través del correspondiente Grupo Parlamentario (…) máxime cuando (…) ni se impide en absoluto a los Diputados formular sus enmiendas, aunque éstas *deban ser aceptadas y presentadas por el Grupo Parlamentario…* [corsivo nostro]. V. anche STC 23/1990, cit., f.j. 5.°, 238 s. per quanto riguarda gli emendamenti totalmente alternativi al testo in discussione.

[103] Per COLLIARD "ile premier des rôles d'un groupe est de donner à cet ensemble de députés, parfois fort différents, qui le constitue, une certaine cohérence, en les amenant à prendre et à défendre les mêmes positions, autant que faire se peut". Ciò è dimostrato dai numerosi gruppi di lavoro o *Arbeitskreise* presenti nei gruppi parlamentari rispettivamente inglesi e tedeschi (208) i quali permettono ai deputati di raggiungere un vasto consenso sulle questioni da discutere e garantiscono una disciplina più facile da mantenere. Cfr. anche DAVIN, 25 ss. Per un'analisi al riguardo della disciplina contenuta nei regolamenti dei gruppi parlamentari socialista, centrista e popolare v. MORALES ARROYO [1990], 284 ss.

[104] "La iniciativa legislativa corresponde al Gobierno, al Congreso y al Senado, de acuerdo con la Constitución y los Reglamentos de las Cámaras" (art. 87 CE). Difatti "la iniciativa sobre proposiciones de Ley en si misma, consiste en la decisión del Pleno de las Cámaras en el sentido de aceptar en principio el texto presentado y por tanto de iniciar su tramitación ordinaria. En otros términos la iniciativa solo surge con la toma de consideración política de la proposición de Ley. Es por ello por lo que el poder de iniciativa corresponde a las Cámaras e no da prioridad a sus miembros ni a los grupos en que estos se incluyen" (GARRIDO FALLA, 885).

[105] L'art. 132 della Costituzione di Cadice del 1812 stabiliva invece che "todo diputado tiene la facultad de proponer a las Cortes los proyectos de ley, haciéndolo por

tiva legislativa al singolo parlamentare. Questi, piuttosto, per presentare un progetto di legge deve associarsi con altri suoi colleghi per raggiungere il numero minimo richiesto (quindici deputati al *Congreso*, eguale a quello necessario per costituire un gruppo: v. art.126.1 RCD; venticinque senatori al *Senado*, superiore a quello occorrente – dieci – per costituire un gruppo: art. 108.1 RS). Si tratta, comunque, di una facoltà raramente utilizzata. La maggior parte delle iniziative legislative provengono, infatti, dal gruppo al quale entrambi i regolamenti riconoscono direttamente tale facoltà[106].

In particolare, il regolamento del *Congreso* attribuisce ai gruppi parlamentari poteri esclusivi in materia d'iniziativa legislativa. Solo i gruppi, difatti, possono presentare al progetto di legge emendamenti o interamente sostitutivi, proponenti cioè un testo alternativo (*enmiendas de texto alternativo*), oppure riguardanti l'opportunità, i principi o lo spirito del progetto, chiedendone il rinvio al Governo (*enmiendas de devolución* equivalenti alle nostre questioni pregiudiziali e sospensive) (art. 110.3 RCD)[107]. Parimenti solo i gruppi possono ripresentare in Aula gli emendamenti non accolti in Commissione (art. 117 RCD). Tali disposizioni inibiscono al deputato l'esercizio di tali facoltà quando non faccia parte di un gruppo politico o non ne abbia l'appoggio. Esse non trovano corrispondenza al *Senado*, l'art. 117 del cui regolamento ammette, invece, che i membri della commissione o i singoli senatori possano ripresentare al *Plenum* gli emendamenti respinti[108].

Il regolamento del *Congreso*, inoltre, obbliga i parlamentari a sottoporre alla previa conoscenza del gruppo le richieste d'acquisizione di dati, informazioni e documenti rivolte alla pubblica amministrazione (art. 7.1 RCD)[109]. Il singolo parlamentare, difatti, può presentare solo interrogazioni

---

escreto, y exponiendo las razones en que se funde". Tale facoltà fu soppressa dalle Costituzioni del 1837, 1869 e 1876 che attribuirono l'iniziativa legislativa al Re ed a ciascuna delle due Camere (v., rispettivamente, gli artt. 36, 54 e 41) e poi dall'art. 60 della Costituzione repubblicana del 1931 in base a cui l'iniziativa spettava al Governo ed al Congresso.

[106] Oltreché a quindici deputati, il regolamento del *Congreso* attribuisce l'iniziativa legislativa dinanzi ad esso al gruppo parlamentare, tramite il suo *Portavoz*, alle Assemblee legislative delle Comunità autonome, ai cittadini, secondo l'art. 87.3 CE e la relativa legge organica di applicazione (art. 108 RCD). L'art. 108.1 RS, invece, conferisce l'iniziativa legislativa, oltreché a venticinque senatori, ad ogni gruppo parlamentare.

[107] In tale dibattito possono intervenire solo i rappresentanti dei gruppi parlamentari (art. 74.2 RCD).

[108] Nella pratica, però, tale facoltà non viene sfruttata poiché è ai gruppi che il Regolamento attribuisce la proposta di organizzazione della discussione o tramite la *Junta de Portavoces* (art. 44.*c* RS) o mediante richiesta da inoltrare alla *Mesa* (artt. 124 RS).

[109] Il precedente art. 16 RPCD conferiva tale facoltà anche direttamente ai gruppi parlamentari. Come chiarito nella STC 177/2002 del 14 ottobre, f.j. 5.° sono sempre i

ed interpellanze scritte al Governo ed a ciascuno dei suoi membri[110]. Tale facoltà, comunque, è riconosciuta anche ai gruppi nel solo *Congreso* (v. art. 180 RCD). Superato il controllo non meramente formale[111] della *Mesa*[112]

---

gruppi parlamentari, attraverso i loro *Portavoces*, a poter richiedere la presenza in commissione di autorità e funzionari pubblici competenti in ragione della materia oggetto in discussione (art. 44 RCD). Il controllo esercitato dalla *Mesa ex* art. 31.1 RCD deve essere solo formale e non di opportunità. Con tale motivazione il *Tribunal* ha annullato la decisione del *Congreso* che aveva dichiarato inammissibile la richiesta del gruppo parlamentare socialista volta ad ottenere la comparizione dinanzi alle Commissioni parlamentari competenti del Presidente della *Telefónica* e della *Endesa*. Per i giudici, infatti, il potere conferito dall'art. 44 RCD di richiedere informazioni e documenti al Governo e alle amministrazioni pubbliche trova fondamento nella funzione di controllo sul Governo attribuita alle *Cortes* dagli articoli 66.2 e 108 CE. Per MARTÍNEZ SOSPEDRA [1997], 262, si tratta, comunque, di uno strumento di controllo insufficiente, perché le minoranze non possono obbligare l'amministrazione pubblica a fornire quanto richiesto, se non tramite ricorso *de amparo* al *Tribunal Constitucional*, il cui intervento, però, sarebbe quasi sempre politicamente tardivo.

[110] V. gli artt. 180 e 185 RCD e 170-173 RS, i quali attuano l'art. 111 CE In particolare l'art. 172 RS assegna in via generale priorità alle interpellanze presentate da senatori che hanno utilizzato meno tale diritto facenti parte dei gruppi numericamente più consistenti, fermo restando il divieto di trattare nella medesima sessione due interpellanze presentate dal medesimo gruppo. Allo stesso modo l'art. 182.2 RCD prevede che sia data priorità alle interpellanze dei deputati e dei gruppi che nella sessione hanno meno utilizzato tale facoltà, fermo restando il divieto di trattare nell'ordine del giorno più d'una interpellanza per gruppo. Analogamente l'art. 188.2 RCD prevede che sia data priorità alle interrogazioni dei deputati che non ne hanno formulato nella sessione, fermo restando la facoltà del Presidente di decidere, d'accordo con la *Junta de Portavoces*, il numero complessivo delle interrogazioni da inserire nell'ordine del giorno ed il criterio di distribuzione tra i deputati appartenenti a ciascun gruppo.

[111] La *Mesa* deve valutare che il contenuto dell'interpellanza verta sui motivi o sui propositi della condotta del Governo o dei suoi ministeri riguardo a questioni di politica generale. Qualora ciò manchi, essa deve comunicarlo al proponente per la conversione dell'interpellanza in interrogazione con risposta orale o scritta (v. art. 181 RCD). Tale controllo talvolta non è meramente formale e pertanto, come abbiamo visto, può essere oggetto del giudizio del *Tribunal Constitucional.*

[112] La *Mesa*, oltreché dal Presidente, è composta: *al Congreso* da quattro Vicepresidenti e da quattro segretari (art. 30.2 RCD); al *Senado* da due Vicepresidenti e quattro segretari (art. 5.1 RS). Rispetto alle nostre Camere, manca quindi la figura del questore. I componenti della *Mesa* vengono eletti con voto limitato (artt. 37.2 RCD; 8.1 e 9 RS) affinché ogni gruppo vi sia rappresentato; talvolta però ciò non si è verificato perché relativamente pochi sono i membri da eleggere, soprattutto al *Senado*. In tali casi, è accaduto che un gruppo abbia rinunciato ad un proprio eletto. Tale prassi è stata indirettamente avallata dal *Tribunal Constitucional* per il quale la rappresentanza nella *Mesa* delle diverse forze politiche, va considerata come un'esigenza derivante direttamente dalla Costituzione, per quanto da essa non espressamente riconosciuta, perché assicura il pluralismo democratico e la proporzionalità rappresentativa, altrimenti lesi quando, come

– ed in prima battuta quello del membro del suo gruppo in essa presente[113] – tali interpellanze ed interrogazioni sono discusse solo se inserite nell'ordine del giorno, il che avviene tenendo conto dell'appartenenza politica dell'interpellante[114]. Nel successivo dibattito, oltreché l'interpellante, possono intervenire gli altri gruppi (art. 183.2 RCD), soltanto i quali possono fare propria l'interpellanza, trasformandola in mozione. Solo i gruppi, infatti, possono presentare mozioni, risoluzioni ed i relativi emendamenti[115] ed intervenire nel conseguente dibattito (art. 195 RCD). Ugualmente solo i gruppi possono intervenire nel dibattito sulle comunicazioni presentate dal Governo (art. 196 RCD; l'art. 182.1 RS prevede, invece, l'intervento anche di due senatori a favore e di due contro) e, al suo termine, presentare proposte di risoluzione (art. 197 RCD; al *Senado*, invece, in mancanza di una procedura *ad hoc* stabilita dalla *Mesa* dopo aver sentito la *Junta de Portavoces*, si applicano le disposizioni sulle mozioni (art. 182.2 RS).

In secondo luogo, vengono in risalto le norme regolamentari che consentono ai gruppi, e per essi ai rispettivi *Portavoces*, di nominare e sostituire, in via provvisoria o meno, i membri delle diverse Commissioni, anche contro la loro volontà (v. artt. 40.1 e 40.2 RCD; 51.1, 52 e 62 RS)[116].

---

nel caso specifico, un esponente della minoranza fosse sostituito da uno della maggioranza (STC 141/1990, f.j. 6°, 50 s.).

[113] Può accadere che a far parte della *Mesa* sia il *Portavoz* il quale, quindi, decide settimanalmente quali, tra le interrogazioni o iniziative dei parlamentari del suo gruppo, meritino di essere poste all'ordine del giorno (cfr. Astarloa Huarte-Mendicoa [1994], 87). L'art. 182.2 RCD prevede, infatti, che ogni gruppo possa presentare in ciascuna sessione non più di una determinata percentuale di interpellanze (una interpellanza per ogni dieci deputati o frazione di dieci). Egualmente, l'art. 188.2 RCD prevede che le interrogazioni dei singoli deputati siano inserite nell'ordine del giorno tenendo conto del loro numero complessivo e dei criteri di distribuzioni tra i gruppi decisi dal Presidente d'accordo con la *Junta de Portavoces*.

[114] Proprio al fine di aggirare tali controlli e limiti i deputati sono soliti approfittare delle comunicazioni del Governo al *Congreso* per richiedere informazioni; v. Sánchez de Dios, 198.

[115] V. rispettivamente artt. 184, 193 e 194 RCD Al *Senado*, invece, bisogna distinguere: gli atti di controllo possono essere presentati, oltreché da un gruppo parlamentare, anche dalla Commissione o da un certo numero di senatori (v. artt. 175.1 e 177.1 RS sulle mozioni rispettivamente in Aula e nelle commissioni); le mozioni conseguenza di interpellanze possono, invece, essere presentate solo dai gruppi parlamentari (v. *Norma supletoria de la Presidencia del Senado sobre tramitación de mociones*, del 30 novembre 1993, modificata dalla *Norma* del 21 marzo 1995). I singoli senatori possono, invece, presentare interrogazioni scritte o orali in aula o in commissione, nonché interpellanze (artt. 160 e 170 RS) anche se sulla base delle quote assegnate ai gruppi parlamentari (artt. 163.2 e 172 RS).

[116] I nostri regolamenti parlamentari attribuiscono ai gruppi il potere di sostituire e revocare i membri da loro designati nelle Commissioni (artt. 19 R.C. e 21.4 RS) e nelle Giunte (artt. 16.1 R.C. e 18.2 RS).

I gruppi, inoltre, designano i membri della Commissione del regolamento (di cui fanno parte anche i componenti della *Mesa*: art. 47 RCD) e della Commissione dello *Status* dei deputati (art. 48.1 RCD). Infine, solo ai gruppi spetta proporre al *Congreso* i quattro candidati a giudice del *Tribunal Constitucional* ed a membri del *Consejo General del Poder Judicial* che devono essere eletti dall'Aula (v. art. 204 RCD).

Nell'ambito degli organi alla cui formazione i gruppi parlamentari concorrono emerge, in particolare, la *Junta de Portavoces* (equivalente alla nostra Conferenza dei Presidenti di gruppo), formata per l'appunto dai Presidenti di gruppo. A tale organo i regolamenti conferiscono ampie ed incisive competenze in materia di organizzazione e regolamentazione dei lavori parlamentari. Nonostante il regolamento del *Congreso*[117] e, soprattutto, quello del *Senado*[118] attribuiscano alla *Junta* funzioni prevalentemente

---

[117] Al *Congreso* la *Junta de Portavoces*: a) deve essere informata dalla Presidenza sull'ammissione di questioni di fiducia (art. 174.2); b) deve essere sentita; 1) dalla *Mesa*: sui reclami presentati da un deputato o da un gruppo parlamentare contro le sue decisioni circa l'ammissibilità degli atti parlamentari presentati e la loro procedura d'esame (art. 31.2); sulla determinazione del numero totale dei componenti delle Commissioni parlamentari (art. 40.1); sull'istituzione di altre Commissioni parlamentari permanenti (art. 50.1); sulla qualificazione dei progetti di legge come leggi organiche (art. 130.1); sull'avocazione da parte del *Pleno* dell'approvazione finale del progetto di legge assegnato alla Commissione in sede legislativa (art.149.1); sulla lettura unica di un progetto di legge (art. 150); sull'ammissibilità di interrogazioni ed interpellanze (art. 192.2); sulla elezione di persone per cui non è richiesta la maggioranza qualificata (art. 206); 2) dal Presidente del *Congreso* sull'organizzazione della discussione e del voto nel *Pleno* (artt. 73.2 e 118.2), con particolare riferimento: alle conclusioni delle Commissioni d'inchiesta (art. 52.4); sulla discussione di mozioni di censura (art. 177.3); sulla richiesta di dati ed informazioni al *Tribunal de Cuentas* (art. 199.2); 3) dalla Presidenza, insieme alla *Mesa*, per ammettere in casi eccezionali interrogazioni e spiegazioni al Governo (art. 203.3); c) deve esprimere alla *Mesa* il suo preliminare giudizio: sulla programmazione della Camera; sulla determinazione del calendario del *Pleno* e delle Commissioni, nonché sul coordinamento dei loro lavori (art. 31.6); sull'istituzione di Commissioni parlamentari non permanenti (art. 53); d) deve esprimere il proprio parere favorevole, con quello della *Mesa*, perché il Presidente del *Congreso* possa emanare una risoluzione interpretativa del regolamento di carattere generale (art. 32.2); oppure perché i membri del Governo compaiano dinanzi al *Pleno* ed alle Commissioni per informarli su determinati affari (art. 203.1); e) deve esprimere il proprio consenso alla decisione della *Mesa* di convocare sedute supplementari (art. 62.2.*b*); o a quella del Presidente sull'ordine del giorno del *Pleno* (art. 67.1) e, in particolare, sul numero di interrogazioni da includervi (art. 188.2); f) decide, infine, all'unanimità l'inclusione nell'ordine del giorno di argomenti urgenti (art. 67.4).

[118] Al *Senado* anche se a decidere è la *Mesa*, la *Junta de Portavoce* in forza della sua natura politica esercita di fatto un ruolo ben più rilevante di quello consultivo attribuitogli dal regolamento. In base ad esso, infatti, la *Junta* viene semplicemente sentita: a) dal Presidente del *Senado* per stabilire: la data d'inizio e di fine delle sessioni parlamentari

consultive, il suo assenso è di fatto determinante[119] perché esprime il consenso delle forze politiche ivi presenti. Di conseguenza, la *Junta de Portavoces* si pone, ancor più che nel nostro paese, come l'organo principale nello svolgimento dell'attività parlamentare[120].

Inoltre al *Congreso*[121] la *Junta* decide con un metodo – il voto ponderato – che, attribuendo al *Portavoz* tanti voti quanti sono i membri del suo gruppo, presume l'unanime convergenza di costoro sulla posizione da

---

(art. 44.*a*); l'ordine del giorno delle sessioni (art. 44.*b)*; i criteri per contribuire ad organizzare e facilitare i dibattiti ed i lavori del *Senado* (art. 44.*c*); le norme interpretative o suppletive che la Presidenza può emanare (art. 44.*d*); l'ordine del giorno del *Pleno* (art. 71.1); la procedura d'esame delle proposte di legge di revisione costituzionale (artt. 153 e 154.2); il numero di interrogazioni da includere nell'ordine del giorno ed i criteri di distribuzione tra i senatori appartenenti a ciascun gruppo (art. 163.2); la procedura di esame delle relazioni che per legge devono essere sottoposte all'esame del *Senado* (art. 183); b) dalla *Mesa* per stabilire: il numero totale dei componenti delle Commissioni parlamentari e la loro distribuzione proporzionale tra i gruppi parlamentari (art. 51.2); tempi abbreviati per l'esame dei progetti di legge (art. 136); l'inserimento nell'ordine del giorno del dibattito sulla relazione della Commissione generale delle Comunità autonome (art. 141.4); l'inammissibilità delle interrogazioni (art. 166.2); la riduzione, in caso d'urgenza, dei termini previsti per l'esposizione delle interpellanze (artt. 171.2 e 172); la data in cui il Governo, a seguito di una mozione appositamente approvata, deve riferire su un determinato tema (art. 179); i giorni e la procedura per discutere ed approvare mozioni a seguito di comunicazioni rese dal Governo (art. 182.2); c) dal *Pleno*: sulla lettura unica di un progetto o di una proposta di legge trasmessa dal *Congreso* (art. 129.1); sull'approvazione di un progetto o di una proposta di legge in sede di Commissione legislativa (art. 130.1). Allo stesso *Pleno* essa propone lo svolgimento di sedute supplementari (art. 76).

[119] Cfr. Martínez Sospedra [1997], 253; Ripollés Serrano, 301, il quale rileva come, ad esempio, al *Senado*, i Presidenti di commissione, prima di fissare l'ordine del giorno, oltreché i membri della *Mesa*, come prescrive l'art. 71.2 RS, per prassi consolidata sentono anche i Presidenti dei gruppi in commissione, sebbene ciò sia previsto solo per l'ordine del giorno del *Plenum*.

[120] Su tale preminenza, espressione a sua volta di quella dei gruppi parlamentari, v. Arce Janáriz [1997a], 141 ss.; Capo [1984], 113 ss.

[121] V. art. 39.4 RCD, mentre nulla dicono i corrispondenti artt. 43 e 44 RS, lasciando quindi spazio all'interpretazione operatane nella prassi. Tra le due Conferenze vi sono altre differenze. La *Junta* del *Congreso* si riunisce sotto la Presidenza del Presidente d'Assemblea dietro sua iniziativa o su richiesta di due gruppi parlamentari o di un quinto dei membri dell'Assemblea. Essa è composta, oltreché dal Presidente e dai *Portavoces*, almeno da un vicepresidente, da un segretario nonché dal segretario generale. Di essa può far parte il rappresentante del Governo. Tali soggetti partecipano ai lavori senza diritto di voto, riservato ai soli *Portavoces* (art. 39 RCD). Nella *Junta* del *Senado*, invece, risalta maggiormente la posizione del Presidente, sia perché a lui solo spetta il potere di convocazione, sia perché gli altri membri della *Mesa* non possono partecipare ai suoi lavori. Piuttosto vi possono intervenire i rappresentanti dei gruppi territoriali qualora si discuta di argomenti riguardanti le Comunità autonome (art. 43 RS).

lui espressa, rafforzando, anzi in certo modo istituzionalizzando la disciplina di gruppo[122]. Inoltre al voto ponderato si ricorre anche nelle commissioni permanenti in sede referente per dirimere la parità di voto (art. 88.2 RCD; v. anche l'art. 100.4 RS, così come modificato il 24 ottobre 1995). In tal caso, infatti, qualora i membri di uno stesso gruppo abbiano votato nel medesimo modo, il numero dei voti viene ponderato in base alla consistenza di ciascun gruppo nell'Assemblea (art. 88.2 RCD). Analogamente, in caso di disaccordo sul progetto di Statuto di una Comunità Autonoma, il comitato ristretto della Commissione costituzionale nominata dal *Congreso* e la Delegazione dell'Assemblea Autonoma, riuniti in comitato congiunto per trovare un accordo, votano separatamente sul testo definitivo con voto ponderato (art. 140.2 RCD)[123].

In questo modo, dunque, ciascun gruppo parlamentare è in grado di esprimere unitariamente la propria posizione politica sull'organizzazione dei lavori attraverso il *Portavoz* e di negoziarla, in caso di disaccordo, con i *Portavoces* degli altri gruppi. Nonostante l'art. 67.2 CE, è evidente che il *Portavoz*, agisce in conformità ad un mandato vincolante, pena la revoca dell'incarico. Diversamente, l'intero sistema della programmazione dei lavori e le stesse funzioni attribuite alla *Junta de Portavoces* non risponderebbero alle finalità previste[124]. Inoltre, il voto ponderato, rispettando la rappresentatività dei vari gruppi nell'Assemblea, favorisce ovviamente la maggioranza.

In ogni caso, per non violare il principio della personalità e dell'indelegabilità del voto sancito dall'art. 79.3 CE[125], le decisioni prese col

---

[122] Cfr. TORRES MURO [1985], 312.

[123] Al voto ponderato si ricorre anche: per decidere in commissione d'inchiesta (art. 52.3 RCD); nelle *Ponencias* (comitati ristretti; v. art. 65 RS e la *Norma Supletoria de la Presidencia del Senado* del 18 novembre 1997 "siempre que todos los miembros del grupo parlamentario voten en el mismo sentido") e nelle commissioni che si occupano di nomine (art. 185.2 RS). Il voto ponderato è sempre palese (art. 85.1 RCD). Com'è noto tale criterio, previsto anche dall'articolo 48.7 RANF, è stato introdotto in occasione delle riforme al regolamento della nostra Camera dei deputati del 24 settembre 1997, per l'approvazione da parte della Conferenza dei Presidenti di gruppo sia del programma (art. 23.6) che del calendario (art. 24.2 R.C.). Differente è la soluzione vigente nel *Bundestag* tedesco dove i gruppi parlamentari sono rappresentati nel *Altestenrat* da più membri in proporzione alla loro importanza numerica.

[124] Per TORRES MURO [1985], 313, non vi sarebbe alcuna violazione del divieto di mandato imperativo perché il *Portavoz* sarebbe libero, di diritto anche se non di fatto, di non seguire le istruzioni ricevute dal gruppo. È evidente, però che una simile valutazione, oltreché priva di riscontro nella realtà politica, non tiene conto della *ratio* del ruolo del *Portavoz*; v. GARCÍA-ATANCE GARCÍA, 403 s.

[125] Dubbi in tal senso sono stati espressi da MANZELLA [1982], 463; PANIAGUA, 349 ss.; GARCÍA-ATANCE GARCÍA, 405; TORRES DEL MORAL [1991], 132; CANO BUESO [2001], 60

voto ponderato possono, in ogni caso, essere revocate dall'Assemblea, che può modificare il suo ordine del giorno su proposta del Presidente o su iniziativa di due gruppi parlamentari o di un quinto dei suoi componenti[126].

A ciò va aggiunto che, a seguito del contingentamento (art. 118.2 RCD), i tempi della discussione sono rigidamente predeterminati ed assegnati non ai singoli ma ai gruppi e al loro interno ripartiti dal *Portavoz*; In particolare, ciò accade per i dibattiti di particolare importanza politica, come quelli che precedono la fiducia al Governo (art. 171.3 RCD) o seguono la presentazione da parte di quest'ultimo della questione di fiducia (art. 174.3 RCD). Solo se si tratta di una mozione di sfiducia presentata non da uno o più gruppi ma da un decimo dei deputati (art. 113.2 CE), questi ultimi, nella loro qualità di firmatari, hanno diritto d'intervenire ad apertura del dibattito, che però prosegue con l'intervento dei rappresentanti dei gruppi (artt. 177.1 e 177.2 RCD).

In terzo luogo, i regolamenti camerali impongono al parlamentare la presenza ai lavori del *Pleno* (Aula) e delle Commissioni[127], pena, in caso di assenze reiterate ed ingiustificate, l'applicazione di sanzioni, oltreché statutarie[128], anche regolamentari, che possono culminare nella sospensione – e non nella perdita[129] – del suo *status*. L'art. 99.1.*a* RCD prevede, infatti,

---

nt. 24. Sull'obbligatorietà del voto personale in Francia, contro la precedente prassi parlamentare accondiscendente verso il voto per delega, nonostante si fosse rivelato politicamente disastroso e, soprattutto, contrario alle disposizioni regolamentari e costituzionali sulla rappresentanza, v. ROUVILLOIS, 781 ss.

[126] V. art. 68.1 RCD che, rispetto all'analogo art. 54.2 RPCD, ha introdotto l'iniziativa del Presidente d'Assemblea ed ha elevato ad un quinto (70 deputati) il quorum prima fissato in cinquanta deputati. Al *Senado* l'ordine del giorno può essere modificato dall'Assemblea su iniziativa del suo Presidente o di un gruppo parlamentare, ma non dei senatori (art. 71.4 RS).

[127] Mentre i deputati hanno diritto di essere presenti ai lavori del *Pleno* e delle Commissioni parlamentari di cui fanno parte (art. 6 RCD), ma non il dovere di votare (art. 15 RCD), i senatori, in entrambi i casi, devono votare e svolgere tutte le funzioni cui sono dal regolamento obbligati (art. 20 RS).

[128] Il dovere di partecipare ai lavori parlamentari viene fatto valere, ancor prima, dai regolamenti dei gruppi, i quali prevedono l'irrogazione di multe a carico dei deputati ingiustificatamente assenti. Tali multe nel PSOE sono coperte da un apposito fondo alimentato dagli stessi deputati e gestito dal partito, mentre nel PP sono pagate personalmente dal deputato. Cfr. MORALES ARROYO [1990], 296 nt. 144; OÑATE, 114, 117, 120 e 123).

[129] La perdita del seggio in caso di prolungata assenza dai lavori parlamentari è prevista solo dai regolamenti dell'Assemblea portoghese del 31 luglio 1976, modificato il 15 ottobre 1977 (art. 4: in caso di assenza nella prime quattro sedute o per più di tre sedute in ciascuna sessione legislativa – dal 15 ottobre al 15 giugno – salvo giustificati motivi) e del Consiglio nazionale austriaco (art. 2.1.2 in caso di assenza ingiustificata per più di trenta giorni).

che in tali casi la *Mesa* possa privare il deputato di alcuno o di tutti i diritti previsti dagli articoli 6 (diritto di partecipare con diritto di voto ai lavori dell'Assemblea e delle Commissioni), 7 (diritto di ottenere informazioni dalle amministrazioni pubbliche), 8 (diritto all'indennità economica) e 9 (diritto al versamento dei contributi previdenziali da parte del *Congreso*) del regolamento[130]. Al *Senado*, invece, il senatore può essere solo sospeso dall'indennità parlamentare per uno o più mesi, per decisione a scrutinio segreto del *Pleno* su proposta della *Mesa* (art. 23.2 RS)[131]. Tali sanzioni non sono state giudicate dal *Tribunal Constitucional* lesive del diritto dei rappresentanti ad esercitare il loro mandato su basi d'eguaglianza[132].

Oltreché imporre la presenza ai lavori parlamentari, i regolamenti delle *Cortes* prevedono disposizioni in materia di voto.

Innanzi tutto vietano la dichiarazione di voto singola. In tale sede, infatti, i deputati intervengono non a titolo personale, ma in qualità di rappresentanti dei gruppi per esprimerne la posizione politica ufficiale (art. 89 RCD), nei confronti della quale non sono ammesse critiche[133]. Del

---

[130] Sul tema v. CONGRESO DE LOS DIPUTADOS. SECRETARIA GENERAL [1991], 233 ss. In base a tale relazione sarebbe ugualmente volontaria, e come tale sanzionabile, l'assenza imputabile all'obbedienza del parlamentare alla disciplina di partito, potendo questi sempre sottrarsi ad essa in base al divieto di mandato imperativo ex art. 67.2 CE. D'altro lato, proprio in forza di tale articolo, si ritiene che la sanzione non possa consistere nella perdita del mandato parlamentare; v. CAAMAÑO DOMINGUEZ [1991], 244.

[131] Per un'analisi critica della disciplina vigente nelle *Cortes generales* v. MEDRANO, 360, che la ritiene poco chiara, tecnicamente mal formulata e, soprattutto, lesiva dei diritti fondamentali dei parlamentari. Sulla disciplina nelle Comunità autonome v. MUNOZ ARNAU, ARÁNZAZU PASCUAL PINEDO, DEL VAL, 363 ss.; SARMIENTO MÉNDEZ [2000], 317 ss.

[132] Nell'A.T.C. 1227/1988 del 7 novembre, il *Tribunal Constitucional*, richiamandosi alla citata STC 101/1983, ha ritenuto non contrarie a Costituzione le sanzioni comminate (sospensione dalle prerogative parlamentari e delle indennità economiche) ai membri del gruppo parlamentare di *Herri Batasuna* del Parlamento di Navarra a seguito della loro reiterata assenza dai lavori parlamentari,. Tale assenza è, infatti, da ritenere comunque ingiustificata anche quando, come nel caso in questione, essa esprime un preciso impegno elettorale ed una libera scelta politica, non potendosi in ogni caso derogare ai doveri inerenti lo svolgimento di incarichi pubblici (f.j. 2.° e 3.°). V. in senso analogo l'AT.C. 334/1993, del 10 novembre in *Jur. Const.*, 1477 ss., in cui si ribadisce che la libertà ideologica o la fedeltà agli elettori non può invocarsi per giustificare il mancato rispetto dei doveri parlamentari. In sintesi, per la giurisprudenza costituzionale, la potestà disciplinare parlamentare è finalizzata allo svolgimento delle funzioni parlamentari; deve rispettare il principio di legalità nell'applicazione delle sanzioni, deve essere esercitata dagli organi competenti e conformarsi alle garanzie processuali previste, pena la lesione dei diritti fondamentali *ex* artt. 24 e 25.1 CE; v. DE LA PENA RODRÍGUEZ, 138 s.

[133] Gli artt. 30 ss. dello statuto del gruppo parlamentare popolare impongono ai loro membri di astenersi da dichiarazioni pubbliche sulle iniziative del gruppo non anco-

resto, l'obbligo per i deputati di occupare sempre in Aula il seggio nella sezione dell'Aula riservata al gruppo parlamentare d'appartenenza (art. 55.1 RCD) è paradigmatica di una sintonia che oltrepassa la mera collocazione fisica per assumere dimensione politica. Non c'è spazio, quindi, per le dichiarazioni di voto in dissenso (consentite, invece, nelle nostre Camere: v. gli artt. 85.7 RC e 109.2 RSR)[134]. Come da tempo rilevato, la discussione parlamentare in Aula non ha più lo scopo di convincere gli avversari politici, ma di rendere pubblico l'orientamento del gruppo. Ciò trova, tra l'altro, conferma nel frequente ricorso alla lettura dell'intervento scritto, anche quando vietato (art. 84.1 RS)[135]. In tale ottica si spiega anche perché i gruppi, previa comunicazione al Presidente e per un singolo dibattito, possono sostituire un parlamentare iscritto a parlare con un altro appartenente al medesimo gruppo (artt. 70.4 RCD e 84.2 RS).

Inoltre entrambi i regolamenti privilegiano il voto palese su quello segreto, sottoponendo così il parlamentare al controllo del gruppo e degli elettori[136]. Inoltre, il voto contrario alle direttive di gruppo è oggetto di sanzioni al suo interno. Per evitarle, il parlamentare deve chiedere al *Portavoz* del proprio gruppo di essere autorizzato a votare secondo coscienza[137].

---

ra presentate ufficialmente o da critiche verso gli organi dirigenti e le sue decisioni (v. OÑATE, 114).

[134] A favore di una simile riforma v. HERRERO, 83 s.); SANTAOLALLA LÓPEZ [1994], 182 s.; OÑATE, 125, il quale, cita l'indagine del *Centro de Investigaciones Sociológicas* da cui emerge che ben l'80% dei deputati intervistati è favorevole a maggiori possibilità di intervento a titolo personale nei dibattiti parlamentari.

[135] Cfr. MARTÍNEZ SOSPEDRA [1997], 257 nt. 36, il quale individua in ciò, oltreché nella brevità dei tempi riservati alla discussione e nella sua concentrazione ai soli rappresentanti dei gruppi, i motivi della ritualità dei dibattiti parlamentari (258 ss.). Gli interventi, inoltre, sono al *Congreso* alternati tra favorevoli e contrari (art. 74.1 RCD), mentre al *Senado* l'ordine degli interventi dei *Portavoces* dei gruppi è inverso alla loro consistenza numerica (art. 86 RS).

[136] L'art. 85 RCD prescrive il voto palese: nel procedimento legislativo; quando si delibera con il criterio del voto ponderato; per la nomina del Presidente del Governo; sulla mozione di sfiducia e la questione di fiducia (singolarmente nulla dicono al riguardo gli artt. 99, 112 e 113 CE). Negli altri casi, quando non previsto espressamente dal Regolamento (ad esempio nell'elezione dei membri della *Mesa*), il voto segreto può essere richiesto da due gruppi parlamentari o da un quinto dei deputati (settanta) o dei membri della Commissione. Esso prevale sulla eventuale concorrente richiesta di appello nominale. Al *Senado*, invece, si vota a scrutinio segreto solo in caso di nomine o fatti personali (v. *infra*, pag. 297 nota 20). Per il resto esso può essere richiesto in Aula da cinquanta senatori (poco meno di un quinto); in caso di concorrente richiesta di appello nominale, l'Aula decide su come votare (art. 98 RS).

[137] Cfr. OÑATE, 115 e 123, sugli statuti dei gruppi parlamentari basco e popolare. In quest'ultimo gruppo, comunque, le richieste di autorizzazione, al pari dei casi di inosser-

Se al complesso delle disposizioni esaminate aggiungiamo tutte le altre riguardanti le funzioni attribuite ai gruppi al *Congreso*[138] ed al *Senado*[139], emerge nettamente che essi sono i veri protagonisti, l'anima dell'attività par-

---

vanza della disciplina di voto, sono rare, a dimostrazione dell'autodisciplina dei suoi appartenenti. Nel gruppo socialista, al termine di ciascuna sessione parlamentare, viene redatta una scheda riportante per ciascun membro le assenze ed i voti espressi.

[138] Al *Congreso* il gruppo o il singolo deputato possono proporre reclamo contro le decisioni della *Mesa* riguardanti la qualificazione, l'ammissibilità e l'esame degli atti parlamentari presentati (art. 31.2 RCD). Ogni gruppo può richiedere: alla *Junta de Portavoces* l'inserimento di argomenti urgenti nell'ordine del giorno (art. 67.3 RCD che attribuisce pari facoltà al Governo); la chiusura della discussione (art. 76 RCD); la verifica del voto (art. 84.1 RCD); la trattazione di un decreto legge convalidato come progetto di legge (art. 151.4 RCD). Può altresì formulare obiezioni ai progetti di Statuti delle Comunità Autonome (art. 137.2 RCD) o sull'uso corretto della delega legislativa (art. 153.2 RCD). Infine può presentare proposte circa l'entità e le condizioni della proroga dello stato di allarme (art. 162.3 RCD). Due gruppi parlamentari o un quinto dei deputati possono altresì chiedere: la convocazione della *Junta de Portavoces* (art. 39.1 RCD), della *Diputación Permanente* (art. 56.4 RCD), delle Commissioni (art. 42.1 RCD) e del *Plenum* (art. 54 RCD), anche in seduta straordinaria (art. 62.2.*a* RCD) o segreta (artt. 63.3 e 64.2 RCD); la modifica dell'ordine del giorno dell'Aula o delle Commissioni (art. 68 RCD); l'esame di un argomento con procedura d'urgenza (art. 93.1 RCD); il voto per appello nominale o segreto (art. 85.1 RCD); la creazione di commissioni non permanenti (art. 53.1 RCD) e d'inchiesta (art. 52.1 RCD); la discussione sulla opportunità di emanare leggi che stabiliscano i principi necessari ad armonizzare le disposizioni normative delle Comunità Autonome, anche nel caso di materie attribuite alla loro competenza (art. 168.1 RCD); la convocazione dei membri del governo (art. 203.1 RCD). Il gruppo proponente può altresì ottenere la pubblicazione nel Bollettino Ufficiale delle *Cortes* delle relazioni di minoranza respinte al termine dei lavori: art. 52.6 RCD); presentare proposte di revisione costituzionale (art. 146.1 RCD); chiedere al *Tribunal Constitucional* di valutare la costituzionalità di un trattato o accordo internazionale (art. 157.1 RCD).

[139] Al *Senado* i gruppi parlamentari intervengono nelle distinte fasi (iniziativa: v. art. 108 RS; seconda lettura: v. art. 107 RS; chiusura della discussione in Commissione: art. 116.1 RS) dei diversi procedimenti legislativi, nelle istituzioni di controllo politico sul Governo, nelle relazioni della Camera con gli altri organi costituzionali, in ambito di relazioni interparlamentari e in materia di autonomia regionale (sulle funzioni svolte dai gruppi parlamentari al *Senado* v. RIPOLLÉS SERRANO, 308 s. e 315) Difatti i gruppi: intervengono nella composizione delle Commissioni (artt. 31 e 51.1 RS), delle *Ponencias* (comitati ristretti) costituite al loro interno (art. 65 RS), nonché della *Mesa* (artt. 5.2 e 13 RS); partecipano attraverso i loro *Portavoces* alla determinazione dell'ordine del giorno dell'Assemblea (art. 71.1 RS), della Commissione generale delle Comunità autonome (art. 56-*bis*.4.1 RS) e, in via di prassi, delle Commissioni; i loro *Portavoces* fanno parte dell'apposita *Junta* cui sono attribuite fondamentali competenze (artt. 43 e 44 RS); sono presenti nella *Diputación Permanente* (art. 45 RS); partecipano nelle discussioni, scegliendo chi vi deve intervenire e le possibili sostituzioni (art. 84.2 RS), anche nel caso di allusioni a senatori assenti (art. 88.3 RS); richiedono la verifica del numero legale (art. 93.2 RS); intervengono con un loro rappresentante nella discussione sulla presa in considerazione

lamentare. I gruppi intervengono nella quasi totalità delle attività parlamentari, come testimonia una prassi ben più ampia di quanto consacrato nei regolamenti. In Spagna come nel resto delle democrazie occidentali europee basate sul ruolo dei partiti politici, "sono i gruppi che, attraverso l'Ufficio di Presidenza e la Conferenza dei Presidenti di gruppo, realmente dirigono i Parlamenti"[140]. L'esaltazione dei poteri del gruppo risponde al pieno svolgimento dei principi della rappresentanza politica nel moderno Stato dei partiti. Se, come detto all'inizio, i gruppi parlamentari sono la proiezione parlamentare dei partiti politici attraverso cui la volontà sovrana del popolo trova espressione sul piano istituzionale, allo stesso modo i membri del gruppo devono seguire un orientamento politico coerente di modo che la linea della rappresentanza politica parta dall'elettore e, attraverso il partito ed il gruppo, arrivi all'eletto senza soluzione di continuità[141]. Pertanto, la subordinazione del parlamentare al gruppo corrispondente al partito nelle cui liste è stato eletto costituisce il "presupposto implicito dell'organizzazione delle Camere e il fine apertamente perseguito dai loro regolamenti"[142].

---

di una proposta di legge (art. 108.4 RS), nella discussione generale su un progetto di legge (artt. 120.2 e 129.2 RS), in difesa del veto all'esame di una proposta legislativa approvata dal *Congreso* (art. 121 RS), sui voti particolari (art. 123.1 RS); nelle discussioni della Commissione generale delle Comunità Autonome (art. 56-*bis*.4 RS), sulle mozioni (art. 176 RS), sulle interpellanze (art. 173.1 RS), sulle comunicazioni del Governo (artt. 179.2., 180.2 e 182.1 RS), sulla discussione in merito all'intervento del Governo contro una Comunità autonoma *ex* art. 155 CE (art. 189.5 RS) o alle riforme costituzionali (art. 155.1 e 158.2 RS); sulle proposte di modifica al testo approvato in commissione presentate da tutti i *Portavoces* (art. 125.1.*b*) RS) o dalla loro maggioranza, qualora siano state oggetto di voti particolari (art. 125.1.*a)* RS). I gruppi parlamentari, inoltre, possono: proporre la modifica dei pareri delle Commissioni; la procedura d'urgenza per esaminare un progetto di legge (art. 133.2 RS); proposte di non modifica, riserva o rinvio di trattati e convenzioni internazionali (art. 144.3 RS in connessione con l'art. 107.1 RS) o per la loro sottoposizione al giudizio del *Tribunal constitucional* (art. 147 RS); presentare iniziative parlamentari o mozioni a seguito di petizioni (art. 193.1.2 RS); presentare, in alternativa a venticinque senatori, la richiesta di sollevare conflitto di attribuzioni nei confronti di altri organi costituzionali (art. 188 RS); proporre candidati a ricoprire incarichi in organi costituzionali o statali (art. 184.2 RS), sottoposti poi all'esame di un'apposita commissione – la *Comisión de Nombramientos* istituita dal *Senado* con la riforma del 14 giugno 2000 – composta dal Presidente del *Senado* e dai capigruppo che decide con voto ponderato (art. 185 RS); proporre, in alternativa a venticinque senatori, che gli accordi tra Comunità autonome siano autorizzati dalle *Cortes* (art. 137.2 RS).

[140] Così Arce Janáriz [1997a], 142, cui si rimanda per un'indagine comparata sul tema.

[141] Cfr. De Esteban [1980], 106.

[142] Cfr. Rubio Llorente [1993b], 203, che sottolinea come "la subordinación del parlamentario individual a la voluntad del grupo en el que se incluye no es, como se pretende, un hecho nuevo y peculiar del Estado contemporáneo".

Lo stesso *Tribunal Constitucional* ha riconosciuto al gruppo parlamentare, in applicazione del principio del *favor actionis*, la rappresentanza istituzionale dei suoi componenti. Come tale, il gruppo è legittimato a presentare *recurso de amparo* a tutela dei diritti fondamentali dei suoi membri connessi con l'esercizio del mandato rappresentativo, tra cui il diritto di rappresentare i cittadini sancito dall'art. 23.2 CE[143]. Per i giudici costituzionali, infatti, di tale diritto sono titolari sia i cittadini – nella duplice veste di elettori prima e di rappresentanti poi – sia i gruppi in cui i parlamentari si associano. Sono escluse, invece, le formazioni politiche nelle cui liste tali cittadini si sono candidati e sono stati votati. Il gruppo parlamentare, infatti, viene considerato solo come espressione del diritto di associazione degli eletti, senza alcun rapporto con il partito politico di riferimento. Pertanto, la lesione dei diritti di tali gruppi va intesa come lesione del diritto di partecipazione politica *ex* art. 23.2 CE di coloro che li compongono, ma non del partito politico di riferimento. Per i giudici, infatti, tra partito e gruppo vi è "dissociazione concettuale e di personalità giuridica, nonché indipendenza di volontà" per cui il possibile pregiudizio provocato al partito da una decisione parlamentare deriva sempre da quello arrecato ai parlamentari ed ai gruppi parlamentari da loro formati[144]. Considerando i gruppi parlamentari organi delle camere, i giudici hanno però colto solo un lato della complessa questione della loro natura giuridica, sottovalutando quei dati normativi che, come abbiamo visto[145], confe-

---

[143] Cfr. SSTC 36/1990, cit., f.j. 1.°, 410 s.; 81/1991, cit., f.j. 1.°, 865; 30/1993, cit., f.j. 6.°, 296. Anche nelle citate SSTC 214/1990 e 15/1992 il *Tribunal* ha riconosciuto ai gruppi parlamentari la titolarità del diritto ex art. 23.2 CE. Va osservato che nella precedente STC 32/1985, cit., f.j. 3.°, il *Tribunal* aveva, invece, affermato che i diritti garantiti dagli artt. 14 e 23.2 CE "los ostentan solo las personas físicas o jurídicas, no los grupos políticos carentes de personalidad, como son las fracciones políticas presentes en un órgano colegial", negando al gruppo la facoltà di presentare ricorso d'incostituzionalità (per PÉREZ-SERRANO JÁUREGUI [2001], 244, tale sentenza contrasta con la STC 81/1991; *contra* GARCÍA ROCA [1999], 146, perché "una cosa es la titularidad de un derecho fundamental y otra conceptualmente distinta la legitimación para el ejercicio de las acciones que permitan su tutela (...) Por tanto, habría que distinguir entre legitimación procesal y titolaridad del derecho de un lado, y entre titularidad individual y la posibilidad de su ejercicio colectivo de otro". Nella STC 125/1990 del 5 luglio, in *Jur. Const.*, 484 ss., f.j. 4.°, 492 s., il giudice costituzionale ha chiarito che il *Portavoz* di un gruppo parlamentare può ricorrere in *amparo* contro la decisione definitiva della *Mesa* che ne abbia negato la costituzione. Tale diritto è stato altresì riconosciuto al gruppo a tutela del suo diritto di emendare la legge di bilancio (STC 118/1995), di presentare interrogazioni al Governo (STC 107/2001) e di ottenere la comparizione parlamentare di dirigenti di imprese private (STC 177/2002).

[144] Cfr. STC 361990, cit., f.j. 1.°, 410 s.

[145] V. *supra*, pag. 179 ss.

riscono dignità giuridica, e non solo politica, al rapporto che lega il gruppo parlamentare al corrispondente partito politico.

In ogni caso, confrontate con quelle dei gruppi, le funzioni riservate al singolo parlamentare sono estremamente ridotte. Egli può solo: richiedere documenti; presentare interrogazioni con risposta scritta o orale; presentare emendamenti di dettaglio ai progetti di legge; formulare interpellanze. Si tratta di un ventaglio di facoltà di scarsa importanza politica e parlamentare[146]. Al massimo, vi sono facoltà attribuite ad un certo numero di parlamentari e non al gruppo in quanto tale: così un decimo dei deputati può presentare la mozione di sfiducia nei confronti del Governo (art. 113.2 CE) e cinquanta deputati o cinquanta senatori possono proporre ricorso d'incostituzionalità (art. 162.1.*a*)[147].

Da questo punto di vista, la disciplina contenuta nei regolamenti parlamentari, imperniata sul ruolo dei gruppi, è apparsa ai più eccessivamente rigorosa nei confronti del singolo parlamentare, tant'è che si è parlato in dottrina di Parlamento "gruppocratico"[148]. Certamente le facoltà

---

[146] Così MARTÍNEZ SOSPEDRA [2001], 178, che nota il raro esercizio autonomo di tali facoltà.

[147] Tale ricorso possono proporre anche il Presidente del Governo, il *Defensor del Pueblo*, gli organi collegiali esecutivi delle Comunità autonome e, eventualmente, le loro Assemblee (art. 162.1.*a)*), ma non i gruppi parlamentari. A quest'ultimo proposito il *Tribunal Constitucional*, nella STC 42/1985, cit., f.j. 2.°, 415, ha precisato che tale raggruppamento di parlamentari assume rilevanza giuridica solo ai fini processuali e non parlamentari. Nell'A.T.C. 56/1999 del 9 marzo, *ivi*, 1999, 1180 ss., il *Tribunal* ha respinto la richiesta avanzata da ottantadue deputati del gruppo parlamentare del PP di ritirare il ricorso presentato in precedenza da settantadue deputati del medesimo gruppo per tre motivi: la legittimazione a ricorrere non spetta al gruppo, ma solo ad un determinato numero di parlamentari, la cui appartenenza politica è irrilevante; i primi solo in parte coincidevano con i secondi; il ricorso aveva per oggetto interesse pubblico.

[148] Cfr. MANZELLA [1982], 463 secondo cui il risalto conferito dagli artt. 78.1 e 99.1 CE ai gruppi parlamentari "risulta decisivo per spiegare e financo giustificare certi estremismo «gruppocratici» cui è subito pervenuta, persino durante l'elaborazione della costituzione, la prassi costituzionale spagnola" (p. 460). Sul Parlamento "gruppocratico" v. ASTARLOA HUARTE-MENDICOA [1994], 85 ss.; GARCÍA PELAYO, 95, secondo cui "desde el punto de vista estructural y funcional, el Parlamento se ha transformado en una Cámara de partidos y solo por mediación y mediatización de éstos en una Cámara de diputados o de senadores ...". TRAVERSA, 478, riferendosi alla revisione dei nostri regolamenti parlamentari del 1971, ispirata alla c.d. centralità del Parlamento, nota come "si attenuavano fortemente, all'interno delle Camere, quei profili legati alla tradizione liberale, e marcatamente individualistici nello svolgimento delle funzioni parlamentari, assegnati ai singoli deputati ed allo stesso Presidente d'Assemblea, e prendeva sempre più corpo il gruppo parlamentare, quale elemento catalizzatore di ogni iniziativa e della organizzazione complessiva delle attività parlamentari".

del singolo parlamentare potrebbero essere ampliate in direzione di una sua maggiore partecipazione alla discussione all'interno sia delle assemblee parlamentari[149], sia del gruppo, pubblicizzandone gli statuti[150] e imponendo loro per via regolamentare delle condizioni minime di democrazia[151]. Ciò valorizzerebbe certamente il confronto dialettico da cui la posizione del gruppo e del partito deve scaturire, così da ampliare gli spazi di partecipazione e di critica politica propri di ogni Stato democratico[152]. In ogni caso va evitato che l'eventuale dissenso possa tracimare in forme, quali il voto segreto, che, incentivando l'irresponsabilità politica del singolo, possano infrangere la disciplina di gruppo. I diritti spettanti ad ogni parlamentare non valgono a legittimare una ricostruzione atomistica della rappresentanza politica e possono in tal senso, come visto, essere soggetti a condizioni e limiti. Tra questi, quelli diretti a garantire la corrispondenza dei gruppi parlamentari costituiti nelle assemblee elettive con i partiti politici presentatisi agli elettori.

5. LA COSTITUZIONE DEI GRUPPI PARLAMENTARI

Le disposizioni sui gruppi parlamentari contenute nel regolamento del *Congreso de los diputados* ed in quello del *Senado*, approvati rispettivamente il 10 febbraio[153] ed il 26 maggio 1982[154], assumono un'importanza fondamentale ai fini dell'attuazione dei principi costituzionali della rappresentanza politica. Dalla loro interpretazione ed applicazione dipende, infatti, sia la possibilità per i parlamentari di un partito politico di costituirsi in gruppo all'interno delle Camere[155] sia, più in generale, l'organizzazione di queste ultime[156].

---

[149] V. le considerazioni critiche in tal senso espresse da MARTÍNEZ SOSPEDRA [1997], 254.

[150] A favore della pubblicazione nel BOCG del regolamento interno del gruppo, all'atto della sua costituzione, v. VÍBORAS JIMÉNEZ, 243; TORRES DEL MORAL [1981], 33.

[151] L'assenza di una normativa parlamentare che disciplini la vita interna del gruppo e ne tuteli e garantisca la legalità è stata criticata da MARTÍNEZ SOSPEDRA [2001], 184 s., perché stride con il ruolo fondamentale assegnato ai gruppi nell'attività parlamentare.

[152] TORRES MURO [1998], 280 s., il quale si schiera a favore della "judicialización de las relaciones parlamentarias allí donde esto sirva para asegurar que se mantienen abiertas todas las posibilidades de control y limitación del poder que son inherentes a una democracia contemporánea" (261).

[153] In BOCG, 24 febbraio 1982 ed in BOE, 5 marzo 1982.

[154] In BOCG , serie III, n. 13 (g), del 4 giugno 1982 ed in BOE, n. 155 del 30 giugno 1982.

[155] Cfr. MORALES ARROYO [1990], 136 s.

[156] Cfr. MORALES ARROYO [1990], 139 nt. 56.

Dall'esame di tali norme si ricava però un quadro sostanzialmente incerto, in cui l'idea fondamentale della corrispondenza tra gruppo e partito, anziché essere sviluppata in modo pieno e coerente, viene coniugata con la libertà politica del parlamentare, con risultati non privi di una certa ambiguità.

Per un verso, infatti, i gruppi parlamentari sono considerati espressione di forze politiche legittimate dal voto elettorale. Come tali, essi devono essere costituiti tassativamente ad inizio legislatura dai parlamentari di uno stesso partito, ai quali è vietato frazionarsi in più gruppi. Pertanto, i parlamentari che danno vita in corso di legislatura a formazioni politiche non presentatesi alle elezioni, non possono costituire un proprio gruppo, anche se in numero sufficiente. Altre disposizioni regolamentari, come visto, mirano ad incardinare il parlamentare nel gruppo del partito politico per cui è stato eletto, ponendo limiti e divieti a quelle attività parlamentari che, sotto l'egida di una presunta libertà di mandato, potrebbero alterare il prevalente rapporto intercorrente tra elettori, partito e gruppo.

Per altro verso, nonostante simili premesse, i parlamentari non sono tenuti a far parte del gruppo corrispondente al partito per cui sono stati eletti. Essi, infatti, sono liberi d'iscriversi al gruppo di un partito diverso, sia ad inizio legislatura sia durante il suo corso, pregiudicando così la perfetta corrispondenza tra gruppo e partito. Il gruppo, pertanto, si pone come tendenziale emanazione, ma non come automatica trasposizione del partito[157]. Incentrata sul problema della costituzione dei gruppi, la disciplina regolamentare tralascia di affrontare il problema delle alterazioni al circuito rappresentativo – che, come visto, lega elettori, partito politico ed eletto – causate da chi passa dal gruppo del partito nelle cui liste è stato eletto ad un altro (non potendo costituirne uno nuovo) o al gruppo misto.

È pertanto opportuno, a questo punto della trattazione, analizzare i requisiti regolamentari previsti per la costituzione e per lo scioglimento di un gruppo parlamentare e, sulla base di questi, verificare le condizioni previste per il cambio di gruppo.

Gli artt. 23.1 RCD e 27.1 RS individuano rispettivamente in almeno quindici deputati[158] – pari a poco più del 4% degli aventi diritto – o dieci

---

[157] Cfr. Solé Tura, Aparicio Pérez, 140.

[158] Su proposta dei deputati socialisti è stata ripristinata tale soglia numerica, inizialmente prevista dall'articolo 20.1, primo alinea, RPCD, ma poi con procedura d'urgenza diminuita a cinque deputati per decisione unanime del *Congreso* nella seduta inaugurale della I legislatura costituzionale (3 maggio 1979). Tale modifica fu frutto dell'accordo politico intercorso tra l'UCD, partito di maggioranza relativa, e il *P.S.A.*, onde consentire ai cinque deputati di quest'ultimo di costituirsi in gruppo parlamentare autonomo in cambio del loro voto a favore dell'investitura di Adolfo Suárez come Presidente del Governo (v. BOCG, Congreso, I Legislatura, 3 maggio 1979, n. 5, 164 ss.). Su tale decisione politica v. García Guerrero, 285, che la qualifica come "tristemente coyuntural"; Víboras Jiménez, 246 nt. 10; La variazione ad

senatori, il requisito per costituire un gruppo parlamentare. Costoro devono sottoscrivere un'apposita comunicazione (artt. 24.1 RCD e 28.1 RS), indirizzata alla *Mesa* entro cinque giorni[159] dalla seduta costitutiva della Camera d'appartenenza[160]. Tale comunicazione deve riportare: a) la denominazione del gruppo, che al *Senado* (art. 27.4 RS) deve corrispondere a quella del partito o della coalizione con cui i suoi componenti hanno partecipato alle elezioni; b) l'elenco nominativo dei suoi membri, firmato da ciascuno, a riprova della loro effettiva volontà; c) il nome del *Portavoz* e dei suoi eventuali sostituti (artt. 24 RCD e 28 RS)[161]. Nel solo *Senado*, la composizione dei gruppi parlamentari e le loro eventuali variazioni devono essere pubblicizzate nelle forme stabilite dalla *Mesa* (artt. 28.3 e 191 RS), e cioè, di fatto, nel BOCG.

---

inizio o in corso di legislatura dei requisiti per costituire un gruppo parlamentare è dato di comune esperienza comparata. In Francia, con risoluzione dell'1 luglio 1988, l'Assemblea nazionale diminuì da trenta a venti il numero minimo per costituire un gruppo parlamentare per consentire al partito comunista di mantenere il suo gruppo. In Italia la Camera, il 24 ottobre 1963 modificò l'art. 26.5 del regolamento allora vigente, abolendo tra l'altro il numero minimo di dieci deputati per costituire un gruppo parlamentare autorizzato, così da permettere la costituzione dei gruppi repubblicano (5 deputati) e del gruppo democratico italiano di unità monarchica (8 deputati). Al Senato, l'art. 14.5 reg., che prevedeva la possibile costituzione di gruppi con meno di dieci senatori, approvato il 26 gennaio 1977 per permettere la costituzione dei gruppi di Democrazia Nazionale-costituente di destra (nove senatori), del Partito socialista democratico (otto senatori) e del Partito repubblicano (sette senatori), fu modificato dapprima il 5 ottobre 1983, tra l'altro con la diminuzione da cinque a tre il numero delle regioni in cui i senatori aderenti avrebbero dovuto essere iscritti (così da consentire la costituzione del gruppo del Partito liberale), e poi il 6 agosto 1992, con la possibilità di costituire gruppi in rappresentanza non solo di partiti, ma anche di movimenti composti da senatori eletti con diversi contrassegni (così da permettere la costituzione del gruppo dei Verdi – La Rete).

[159] Mentre l'art. 24.1 RCD parla semplicemente di cinque giorni "*siguientes* a la sesión constitutiva del Congreso", l'articolo 28.1 RS specifica che deve trattarsi di "cinco días *hábiles* [effettivi], contados desde la constitución del Senado", [corsivi nostri] in ciò riprendendo la formula prevista dall'art. 18 della *Disposicion de la Presidencia de las Cortes* emanata l'8 luglio 1977. Difatti l'art. 5.2 del *Código civil* pone il principio generale per cui "en el cómputo civil de los plazos no se excluyen los dias inhábiles".

[160] Il *Senado* non si costituisce in modo definitivo nella prima seduta se i ricorsi presentati contro la proclamazione dei senatori direttamente eletti riguardano almeno il 20 per cento del totale dei loro seggi. In tal caso, infatti, il *Senado* si costituisce in via provvisoria finché non venga confermata la proclamazione di almeno l'80 per cento dei senatori eletti direttamente (art. 4.1 RS).

[161] La *Mesa* del *Congreso* ha stabilito che i supplenti del *Portavoz* possono essere tre nei gruppi parlamentari maggiori e due negli altri (ASTARLOA HUARTE-MENDICOA [1995], 3282 s.). Ciò non toglie, ovviamente, che oltre al *Portavoz* il gruppo possa al suo interno prevedere altre cariche, come quella di Presidente, Vicepresidente, segretario generale. Taluni regolamenti delle Assemblee delle Comunità Autonome specificano che l'elezione del *Portavoz* e dei suoi sostituti spetta al gruppo parlamentare (v. artt. 19 RPV e 20.1 RPCat) e richiedono che sia data comunicazione anche di coloro che ricoprono le cariche direttive del gruppo, senza peraltro specificarle (v. artt. 25.1 RCCLM, 20.2 RCCLe, 20.2 RAEx, 39.2 RAMad).

Preferiamo parlare di comunicazione[162], e non di richiesta o di mera notificazione[163], perché la *Mesa* deve solo controllare la sussistenza dei requisiti regolamentari richiesti[164], e cioè: la presentazione della stessa comunicazione nel termine e con i contenuti sopra indicati; l'adesione di ciascun parlamentare ad un solo gruppo; la presenza del numero minimo di parlamentari richiesto (oppure, in difetto, nel solo *Congreso*, il raggiungimento della percentuale di voti prevista); la denominazione del gruppo; la designazione del *Portavoz* e del suo o dei suoi eventuali sostituti. A tali requisiti va aggiunta – anticipiamo sin d'ora – la medesima origine politico-elettorale dei richiedenti, onde evitare che parlamentari appartenenti ad uno stesso partito concorrano a formare più di un gruppo parlamentare.

Contro un eventuale rifiuto motivato della *Mesa* alla costituzione del gruppo si può ricorrere in via d'opposizione alla stessa *Mesa*, la quale decide con risoluzione motivata sentita la *Junta de Portavoces* (art. 31.2 RCD). Contro una nuova decisione negativa della *Mesa*[165], al pari d'ogni altro atto interno delle Camere che violi un diritto o una libertà costituzionale fondamentale, si può ricorrere al *Tribunal Constitucional* in via di *amparo ex* art. 42 LOTC[166].

---

[162] Cfr. MORALES ARROYO [1990], 133 nt. 40.

[163] Così invece PÉREZ-SERRANO JÁUREGUI [1989], 200.

[164] Cfr. STC 64/2002 dell'11 marzo, f.j. 3.°.

[165] Sul controllo meramente formale cui è chiamata la *Mesa* v. SSTC 161/1988, cit., f.j. 8.°, 58; 205/1990, cit., f.j. 6.°, 735. Sul tema v. SAIZ ARNÁIZ [1989], 163 ss. e nt. 136; GARCÍA GUERRERO, 302 s., il quale distingue tra requisiti materiali e temporali, insanabili, e requisiti formali, sanabili su invito della stessa *Mesa*.

[166] Mentre i regolamenti parlamentari sono sindacabili (v. art. 27.2.*d)* LOTCin attuazione dell'art. 161.1.*d*) CE), "las decisiones o actos sin valor de Ley, emanados de las Cortes o de cualquiera de sus órganos, o de las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas, o de sus órganos, que violen los derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional, podrán ser recurridos dentro del plazo de tres meses desde que, con arreglo a las normas internas de las Cámaras o Asambleas, sean firmes" (art. 42 LOTC). Inizialmente, il *Tribunal constitucional* controllava i soli atti parlamentari con rilevanza giuridica esterna (v., per tutte, la STC 90/1985 del 22 luglio, *Jur. Const.*, 384 ss.). Tale orientamento restrittivo, rispettoso dell'insindacabilità degli *interna corporis acta*, è stato in seguito rivisto, considerandosi sindacabili dapprima gli atti parlamentari contrari al regolamento lesivi dei diritti fondamentali dei parlamentari e dei gruppi posti a tutela del loro *ius in officium* (art. 23.2 CE) e, insieme, dello *ius ad officium* dei cittadini da loro rappresentati (art. 23.1 CE) (v. le citate SSTC 118/1988, f.j. 2.°, 333; 161/1988, f.j. 3.°, 53 nonché la STC 206/1992 del 27 novembre, in *Jur. Const.*, 951 ss., in cui il giudice costituzionale ha rivendicato per sé il controllo a che le motivazioni con cui le camere rivendicano l'immunità per i loro membri fossero adeguatamente motivate e coerenti con la finalità di tale prerogativa, così da non ledere il pari principio costituzionale della tutela giurisdizionale dei diritti). Successivamente i giudici costituzionali hanno ritenuto sindacabili in sede di *recurso de amparo* le risoluzioni interpretative o suppletive emanate in assenza di norme regolamentari esplicite. Sul problema specifico della sindacabilità delle norme regolamentari suppletive o interpretative contenute nelle risoluzioni presidenziali v. *infra*, pag. 267 nota 331.

In prima battuta, quindi, si può concludere che i gruppi si costituiscono per iniziativa dei parlamentari. Si tratta di un'iniziativa congiunta e non individuale: non è il singolo parlamentare che chiede di iscriversi ad un gruppo la cui esistenza viene accertata dalla Presidenza in base al numero di richieste pervenute[167], bensì è un insieme di parlamentari, uniti dalla comune militanza politica, che, possedendone già i requisiti, si costituiscono in gruppo e ne danno comunicazione alla Presidenza[168].

I parlamentari devono sempre appartenere ad un gruppo, tant'è che, in caso di mancata loro scelta, sono iscritti d'ufficio al gruppo misto (artt. 25.1 RCD e 30.1 RS)[169]. Pertanto, non è prevista, né mai è stata proposta[170], la figura del parlamentare "non iscritto" ad alcun gruppo e come tale "indipendente". Ciò, nonostante i precedenti in tal senso esistenti non solo in altri paesi europei (Francia, Germania, Portogallo, Grecia nonché nel Parlamento europeo)[171], ma

---

[167] Così, invece, nel nostro paese prevede sia l'art. 14.2 RS secondo cui ogni senatore entro tre giorni dalla prima seduta è tenuto ad indicare alla Presidenza il gruppo del quale "intende far parte"; sia, apparentemente, l'art. 14.3 R.C. secondo cui sono i singoli deputati che entro due giorni dalla prima seduta devono dichiarare al segretario generale della Camera "a quale gruppo appartengono". A ben vedere, però, quest'ultima disposizione, al contrario di quella vigente al Senato, considera l'appartenenza del deputato al gruppo e, quindi, l'esistenza di quest'ultimo, preesistente al momento della comunicazione, dato che il deputato non esprime l'intenzione di aderire ad un gruppo, ma la sua appartenenza ad esso. Ciò dimostra che, nonostante la brevità dei termini di iscrizione, i gruppi riescono ugualmente a costituirsi perché di fatto preesistenti alla convocazione delle Camere in quanto composti da coloro che sono stati eletti per il medesimo partito.

[168] Cfr. MORALES ARROYO [1985], 1148 nt. 33. L'iniziativa collettiva è prevista anche dagli articoli: 21.2 RPAnd; 20.2 RAEx; 20.1 RAMel; 39.2 RAMad; 21.2 RAMur; 28.2 RJGPAst; 21 RCAr; 25.1 RCCLM.; 20.2 RCCLe; 23.2 RCVal; 21.2 RPCan; 22.2 RPCant; 23.2 RPGal; 18.1 RPLR; 23.2 RPIB; 30 RPNav Al contrario l'art. 18 RPCat prevede che "en el plazo de los ocho días hábiles posteriores a la constitución del Parlamento, *cada Diputado* deberá presentar a la Mesa una declaración firmada en la cual expresará el Grupo parlamentario a que desee estar adscrito" (corsivo nostro).

[169] A tal proposito si parla d'appartenenza al gruppo misto *ope legis* (SOLÉ TURA, APARICIO PÉREZ, 141), o *ipso iure* (MORALES ARROYO [1985], 1156) ovvero d'incorporazione *ex lege* (SANTAOLALLA LÓPEZ [1990a], 145).

[170] Nessuno delle centinaia di emendamenti presentati dapprima al regolamento provvisorio, poi al regolamento definitivo del *Congreso*, propose la (re)introduzione del deputato indipendente (cfr. SAIZ ARNÁIZ [1988], 95; ID. [1989], 122).

[171] In Francia, per l'art. 19.1 RANF "les députés peuvent [e non devono] se grouper par affinités politiques". Anche per il regolamento del *Sénat* " les sénateurs peuvent s'organiser en groupes par affinités politiques" (art. 5.1) ; inoltre specifica che "les sénateurs qui ne sont ni inscrits, ni apparentés, ni rattachés administrativement à un groupe déterminé forment une réunion administrative représentée par un délégué élu par elle" (art. 6.4). In Portogallo, l'art. 9 reg. Assemblea della Repubblica recita: "os Deputados que não integrem qualquer grupo parlamentar ou que não sejam únicos representantes de partido político, comunicarão o facto ao Presidente da Assembleia da República e exercem o seu mandato como independentes".

anche nella stessa Spagna, sia nei regolamenti del *Congreso* repubblicano del 1931 e del 1934[172], sia nelle Comunità autonome[173].

L'appartenenza al gruppo, quindi, è obbligatoria in virtù degli interessi e delle finalità pubbliche che tramite essa si vogliono soddisfare[174]. L'iscrizione al gruppo è condizione essenziale perché il parlamentare possa meglio esercitare il mandato per cui è stato eletto[175], così da essere "cittadino del Parlamento con pienezza di diritti"[176].

Tale obbligo incrina già di per sé il mito della libertà del parlamentare, come non hanno mancato di rilevare coloro che lo considerano lesivo del divieto di mandato imperativo[177]. È evidente, però, che tale tesi non solo sottovaluta i vantaggi procedurali ed in termini di benefici finanziari e materiali che al parlamentare derivano dal far parte di un gruppo, incluso quello misto[178], ma soprattutto presuppone una concezione della rappresentanza politica incentrata sul singolo eletto, anziché sui partiti e sui corrispondenti gruppi parlamentari, che, per tutto quanto abbiamo finora detto, è politicamente irrealistica e giuridicamente parziale[179].

Secondo l'art. 15.5 reg. Assemblea greca i deputati non facenti parte di alcun gruppo parlamentare sono indipendenti; essi sono considerati come un sol gruppo solo nell'intervallo delle sessioni parlamentari e delle commissioni parlamentari. L'art. 30 reg. Parlamento europeo prevede che "i deputati non appartenenti ad alcun gruppo politico dispongono di una segreteria, secondo modalità fissate dall'Ufficio di presidenza, su proposta del Segretario generale. L'Ufficio di presidenza disciplina inoltre la posizione e le prerogative parlamentari di tali deputati". Infine il regolamento del *Bundestag* tedesco non prevede l'esistenza di un gruppo misto.

[172] V. *supra*, pag. 115 nota 140.

[173] La figura del parlamentare *no adscrito* era prevista nel RPCat del 1980 e nella legge sul Parlamento, Presidente e Consiglio executivo della Generalità di *Cataluña* del 1982, entrambi rivisti il 15 giugno 1983 (v. *Diari de Sessions del Parlament de Catalunya*, serie P, n. 138, I Legislatura, 4285-4288). Anche il provvisorio RPNav del marzo 1982 prevedeva la figura del parlamentario *no integrado* in alcuno dei gruppi costituiti, poi abrogata in occasione della revisione del giugno '85. Oggi la figura del deputato non iscritto è prevista dagli artt. 25.4 RCCLM., 19.2 RPLR, 24 RPIB, 24 RPCan e 23 RAEx, in questi ultimi due casi se abbandonano il gruppo cui prima erano iscritti.

[174] Cfr. MARTÍNEZ SOSPEDRA [2001], 165.

[175] Cfr. DAVIN, 25.

[176] OBERMANN, 101.

[177] Tale tesi, sostenuta nel nostro paese da BON VALSASSINA, 72, anche in riferimento al gruppo misto, è stata ripresa in Spagna da LINDE PANIAGUA [1982a], 135, e da GRANADOS CALERO, 92 s., secondo cui, in mancanza di un'espressa previsione costituzionale in tal senso, si dovrebbe piuttosto parlare di un diritto costituzionale del singolo eletto a non iscriversi ad alcun gruppo.

[178] Cfr. LARIOS PATERNA [1995], 59; SAIZ ARNÁIZ [1988], 93).

[179] Cfr. WALINE, 1171, il quale, pur ritenendo l'esistenza dei gruppi difficilmente conciliabile con i principi della libera rappresentanza nazionale del singolo deputato, alla fine ugualmente ammette che "aussi grands que puissent paraître les inconvénients au regard

6. L'ISCRIZIONE DEL PARLAMENTARE AL GRUPPO CORRISPONDENTE AL PARTITO POLITICO PER CUI È STATO ELETTO

I gruppi, come detto, si costituiscono per iniziativa dei parlamentari. Tale iniziativa non spetta, quindi, né alle Camere, in base ai seggi ottenuti al loro interno dai partiti politici, né alle forze politiche o alle coalizioni elettorali[180], come invece prevedeva il precedente art. 20.1 del *Reglamento provisional del Congreso de los Diputados* (RPCD), approvato nel 1977[181]. Quest'ultima disposizione, obbligando gli eletti nelle liste di uno stesso partito a aderire al corrispondente gruppo parlamentare, mirava alla fedele trasposizione sul piano parlamentare delle identità politiche – singoli partiti o coalizioni – presentatesi alle elezioni[182], così da far corrispondere il numero dei membri del gruppo ai seggi ottenuti dal partito corrispondente. Inoltre, affiancando al requisito numerico quello della medesima appartenenza politica per costituire un gruppo parlamentare, tale articolo traduceva in modo coerente i principi costituzionali in tema di rappresentanza politica[183], ponendosi sulla scia di quanto oggi pre-

---

des avantages, il faut se rendre à l'évidence: les groupes politique constituent l'un des rouages de notre système parlementaire el le mouvement qui a amené leur promotion est irréversible. A l'instauration d'un «système de partis» a correspondu l'instauration d'un véritable «système des groupes» au sein des Assemblèes. Le problème est, désormais, d'aménager ce système des groupes pour le mettre au service de notre régime parlementaire" (1237).

[180] Le formazioni politiche non sono che i partiti politici, così come disciplinati dalla LPP, mentre le coalizioni elettorali sono espressamente previste dall'art. 44.2 LOREG.

[181] In base a tale comma, modificato dal *Congreso* nella seduta del 3 maggio 1979 (v. *supra*, pag. 217 nota 158), "podrán constituirse en Grupos parlamentarios las formaciones políticas o coaliciones electorales que cuenten al menos con cinco Diputados". Rispetto alla precedente versione ("Los Grupos parlamentarios deberán constar, al menos, de quince Diputados. Sin embargo, podrán formar Grupos parlamentarios los Diputados miembros de aquellas formaciones políticas que hubieren concurrido como tales a las elecciones y obtenido, al menos, un 20 por 100 de los escaños en el conjunto de las circunscripciones en que hubieran presentado candidaturas") quella approvata, a fronte di un numero ridotto di deputati (non più quindici ma cinque), esigeva la loro appartenenza alla medesima formazione politica o coalizione elettorale, alla quale, a rigore di norma, attribuiva l'iniziativa di costituirsi in gruppo parlamentare. In Italia l'art. 26 R.C. nel testo coordinato con le modifiche sino al 4 febbraio 1965, prevedeva che il deputato non rivolgesse alla Presidenza della Camera la richiesta di assegnazione ad un "gruppo parlamentare", ma indicasse il "gruppo politico" al quale già apparteneva. L'art. 16 RS prevedeva, invece, che il senatore richiedesse alla Presidenza di essere assegnato ad un determinato gruppo parlamentare; "di conseguenza, i gruppi parlamentari si formano nel Senato a seguito di una manifestazione di volontà diretta specificamente a tale scopo, mentre alla Camera derivano automaticamente dai gruppi politici, ad essi preesistenti, cioè dai partiti politici" (SAVIGNANO, 118 s.).

[182] Cfr. ALBA NAVARRO [1982], 85.

[183] Per VÍBORAS JIMÉNEZ, 241, i gruppi parlamentari devono essere diretta espressione delle forze politiche presentatesi dinanzi all'elettorato.

visto nelle assemblee parlamentari di alcuni paesi europei – quali Germania[184], Francia[185] ed Austria[186] – e di alcune Comunità Autonome[187].

L'iscrizione del parlamentare ad inizio legislatura ad un gruppo diverso dal partito di provenienza veniva considerata negativamente, e come tale vietata, perché, oltreché determinare un'alterazione nei rapporti di forza scaturiti dalle elezioni, contraddiceva la ricostruzione unitaria del rapporto

---

[184] Nel *Bundestag* tedesco il gruppo parlamentare, oltreché da un numero particolarmente elevato di deputati – almeno il cinque per cento del numero totale degli aventi diritto (in atto pari a 34 deputati su un totale di 669) – deve essere composto da appartenenti al medesimo partito politico o, quantomeno, a partiti politici aventi analoghi obiettivi politici non entrati in competizione elettorale in alcun *Land* (§ 10.1 reg.). Quest'ultima ipotesi fu appositamente introdotta dal *Bundestag* il 27 marzo 1969 per permettere la costituzione di un gruppo unico da parte dell'*Unione dei cristiano democratici* (CDU) e dell'*Unione dei cristiano sociali* (CSU) fino ad allora autorizzata dapprima tacitamente e, dal 1961, per voto dell'Assemblea (v. Santschy, 169). Diversamente, i deputati non iscritti ad alcun gruppo o che abbiano abbandonato quello originario, possono costituirsi in gruppo solo dietro approvazione del *Bundestag*. Si tratta di casi possibili in teoria ed un tempo anche frequenti ma oggi sempre più rari (cfr. Bilancia, 166). Infatti, "un cambio di appartenenza da una *Fraktion* ad un'altra, vale a dire l'ingresso di un parlamentare fuoriuscito o espulso da una *Fraktion* in un'altra durante il mandato parlamentare è inammissibile. Membro di una *Fraktion* può essere soltanto chi sia stato eletto – non importa se come membro del partito – nelle liste del partito corrispondente alla *Fraktion* medesima" (Wolters, 260). Parimenti inesistente è, di fatto, il fenomeno dei deputati indipendenti (v. Schindler [a cura di], 937 ss.).

[185] In Francia gruppi, composti rispettivamente da almeno venti deputati o quindici senatori, si formano "*par affinités politiques*" (art. 19.1. RANF; art. 5 RSF). Va ricordato che con sentenza 59-2 del 17-24 giugno 1959 il *Conseil constitutionnel* dichiarò incostituzionale l'art. 19.3 RANF, approvato il 27 maggio 1959, secondo cui l'Assemblea poteva impedire la costituzione di un gruppo la cui dichiarazione politica avesse ritenuto in contrasto con l'art. 4 Cost. In tal caso, però, oggetto della censura del *Conseil* fu non tanto il requisito dell'affinità politica, pena altrimenti l'incostituzionalità del primo comma del medesimo articolo, quanto piuttosto la possibile valutazione arbitraria della sua sussistenza, in assenza di parametri oggettivi, quali ad esempio la presentazione di un determinato numero di candidature e il numero di eletti da parte del corrispondente partito. La corrispondenza tra gruppo e partito politico, anche se non giuridicamente obbligatoria, è regola quasi sempre osservata, anche se non sono mancate eccezioni sia nella IV che nella V Repubblica (v. Colliard, 207). Peraltro, l'obbligo a carico degli eletti di un partito di iscriversi al gruppo avente la medesima denominazione era previsto nel progetto della Costituzione francese del 1946 ma fu poi accantonato a seguito delle energiche proteste suscitate (v. Waline, 1190 nt. 47).

[186] L'art. 7 reg. Consiglio nazionale austriaco prescrive che solo i "deputati che appartengono al medesimo partito politico che ha partecipato alle elezioni possono formare un gruppo parlamentare. Il numero minimo di deputati richiesto per il riconoscimento è cinque. I deputati che non appartengono ad uno stesso partito possono formare un gruppo parlamentare solo con l'approvazione del Consiglio Nazionale".

[187] Anche alcuni regolamenti delle Assemblee delle Comunità autonome prevedono che i gruppi parlamentari siano sin dall'inizio costituiti da coloro che appartengono ad una medesima formazione politica: v. artt. 18.2 RPCat; 22.1 RPIB; 20.1 RCAr; 22 reg. Parla-

tra elettori, partiti politici ed eletto, alla luce di cui questi è chiamato a rappresentare gli elettori che hanno votato il partito per cui si è candidato[188].

Tale considerazione negativa si ritrova oggi in alcuni regolamenti autonomici. Il regolamento del Parlamento di *Andalucía* (R.P.And.) obbliga i deputati eletti (art. 22) e subentrati in corso di legislatura (art. 23)[189] ad iscriversi "en el Grupo parlamentario en cuya candidatura hayan concurrido a las elecciones", pena l'iscrizione d'ufficio al gruppo misto. Analogamente, secondo l'art. 22.1 del regolamento delle *Cortes Valencianas* (R.C.Val.) i gruppi parlamentari devono essere composti da almeno tre deputati "incluidos en las listas de un mismo partido, agrupación o coalición electoral que hubieran comparecido como tal ante el electorado en las últimas elecciones autonómicas". Più limitata è la soluzione contenuta nell'art. 20.3 reg. Parlamento delle *Canarias* (R.P.Can.), per cui "los diputados pertenecientes a una formación política constituida en grupo parlamentario, que concurran a la formación de grupo distinto a éste, no serán tenidos en cuenta a efectos de lo exigido en el apartado 1 de este artículo", cioè ai fini del raggiungimento del numero minimo di deputati richiesto (quattro) per la costituzione di un gruppo parlamentare. Pertanto, secondo tale disposizione – unica nel contesto dei regolamenti parlamentari autonomici – viene "sterilizzata" l'iscrizione ad altro gruppo del deputato appartenente ad una formazione politica già costituitasi in gruppo. Il che costituisce un limitato, ma chiaro disfavore verso l'adesione – anche strumentalmente momentanea – dei deputati di un partito al gruppo di un altro.

L'attuale disciplina regolamentare delle *Cortes*, al pari di quella vigente nelle nostre Camere[190], anziché obbligare, si limita a favorire l'adesione dei

---

mento *Andalucia*; 20.3 RAMur; 19.1 RAEx; 19.5 RPLR; 22.1 RCVal; art. 24.2 RCCLM.

[188] Sull'obbligo per il parlamentare di iscriversi al gruppo del partito per cui è stato eletto v. MANNINO [2001a], 78; *contra* BOZZI, 129 s., che lo giudica, invece, incostituzionale *ex* art. 67 Cost., come parimenti incostituzionali sarebbero le norme parlamentari che, in ipotesi, vietassero al deputato di intervenire in dissenso o di presentare atti legislativi e no senza il consenso del suo gruppo.

[189] Secondo CALATAYUD CHOVER, 243, un analogo divieto è posto dall'art. 25.3 RCCLM ("Los Diputados que adquieran su condición con posterioridad a la sesión constitutiva de las Cortes, deberán incorporarse a *su* Grupo Parlamentario dentro de los cinco días siguientes a dicha adquisición", corsivo nostro).

[190] Ispirati all'art. 67 Cost., i nostri regolamenti parlamentari non prevedono "l'automatico travaso in un Gruppo parlamentare degli eletti in una determinata lista" (Cfr. G.F. CIAURRO, 244, il quale, riferendosi alla libertà del parlamentare di abbandonare il gruppo, affermava che "è questa una materia che attende ancora una sua organica sistemazione, in relazione al delicatissimo tema delle implicazioni che non può non avere il riconoscimento costituzionale dei partiti come strumenti di elezioni perché i cittadini concorrano con meto-

parlamentari al gruppo facente capo al partito o alla coalizione per cui sono stati eletti. Ai deputati ed ai senatori appartenenti ad uno stesso partito è vietato costituire gruppi parlamentari separati (artt. 23.2, I alinea, RCD; 27.4 RS). Pari divieto è imposto ai deputati che al momento delle elezioni facevano parte di formazioni politiche non presentatesi come tali dinanzi all'elettorato (art. 23.2, II alinea, RCD), perché, ad esempio, confluite in una coalizione elettorale. Infine, la brevità del termine (cinque giorni) entro cui in ciascuna camera i gruppi devono costituirsi è ulteriore conferma del *favor* regolamentare per la corrispondenza tra gruppi parlamentari e partiti che hanno partecipato alle elezioni. Per entrambi i regolamenti, quindi, possono costituirsi solo i gruppi collegati ai partiti ed il gruppo misto. I parlamentari, quindi, possono solo iscriversi ad uno dei gruppi corrispondenti ai partiti politici presentatisi alle elezioni, oppure accettare di essere relegati nel gruppo misto.

A rigore di norma, pertanto i parlamentari possono solo: se appartenenti ad una medesima forza politica, decidere di non costituirsi in gruppo, pur avendone diritto. È evidente, però, che si tratta di un'eventualità solo teorica perché in tal modo rinuncerebbero a quei poteri conferiti dal regolamento non ai singoli ma ai gruppi[191]. Diversamente, come singoli parlamentari, possono decidere di non aderire al gruppo del partito o della coalizione nelle cui liste sono stati eletti[192]. Non esiste, infatti, alcun obbligo in tal senso e gli stessi emendamenti presentati a tale scopo furono respinti in sede di discussione dell'attuale art. 23.2 RCD[193]. Né, tanto meno, vige nei regola-

---

do democratico a determinare la politica nazionale (art. 49 Cost.), in rapporto al divieto di mandato imperativo di cui all'art. 67 Cost." (250). Ciò ha consentito, ad esempio, la costituzione del gruppo della Sinistra indipendente, composto da parlamentari eletti nelle liste del Partito comunista italiano, presente al Senato nella II e dalla V alla X legislatura, alla Camera nella IX e X legislatura (cfr. PACELLI, 24, secondo cui tale gruppo costituiva un'eccezione più apparente che reale alla corrispondenza tra gruppo e partito, perché, nel caso in specie, l'indipendenza si esauriva nella non iscrizione al partito degli iscritti al gruppo, ferma restando, comunque, la loro adesione alla linea politica, se non all'ideologia, del partito nelle cui liste erano stati eletti). Al contrario, i regolamenti dei consigli regionali di Molise, Lazio, Piemonte, Puglia e Umbria prevedono che i gruppi consiliari possono formarsi ad inizio di legislatura solo "fra i consiglieri eletti nella stessa lista o che facciano parte dello stesso partito", il che viene ritenuto da COLARULLO, 62 s., in contrasto non solo con il divieto di mandato imperativo e la libertà dei consiglieri, ma anche con la possibilità di formare coalizioni o gruppi unitari ad inizio legislatura. Parimenti in Calabria, Marche, Piemonte e Sicilia è possibile costituire un gruppo consiliare al di sotto del numero minimo di componenti richiesto se esso corrisponda ad un gruppo costituito presso il Parlamento nazionale.

[191] Cfr. PÉREZ-SERRANO JÁUREGUI [1989], 118; MORALES ARROYO [1990], 134 nt. 42.

[192] Cfr. GARCÍA GUERRERO, 288 s.

[193] La *Comision de Reglamento* respinse, infatti, quegli emendamenti in base a cui potevano costituirsi in gruppo parlamentare i deputati: "que hubieran concurrido a las

menti parlamentari spagnoli alcuna presunzione in tal senso, come quella prevista in Grecia e nei Paesi Bassi. Da un lato, infatti, nella Camera dei deputati greca i deputati sono considerati appartenenti al gruppo parlamentare del partito per cui sono stati eletti, tranne che abbiano sottoscritto una diversa opzione (art. 16.1). Analogamente, i deputati eletti in coalizioni formate da due o più partiti, in mancanza di una dichiarazione contraria, s'intendono iscritti al gruppo parlamentare indicato per primo nel nome della coalizione (art. 16.4). Dall'altro lato, l'art. 11 del regolamento della Camera bassa olandese stabilisce che i deputati dichiarati eletti nella medesima lista sono considerati ad inizio sessione iscritti ad un unico gruppo parlamentare, pur potendo sempre abbandonarlo.

L'unica realistica possibilità ammessa dai regolamenti parlamentari spagnoli è, quindi, che il parlamentare, ad inizio legislatura, obbligato ad iscriversi ad un gruppo politico (pena il passaggio al gruppo misto), decida di aderire ad un gruppo diverso da quello corrispondente al partito per cui è stato eletto. La prassi parlamentare dimostra che si tratta di casi sporadici, motivati non da ragioni di dissenso individuale – alquanto improbabili, dato il breve intervallo che intercorre tra l'elezione ed il termine di cinque giorni dalla seduta costitutiva della Camera entro cui i gruppi devono costituirsi – ma da precise scelte politiche. Per lo più si tratta, infatti, di permettere la costituzione in gruppo di un partito politicamente affine o "amico" attraverso il "prestito temporaneo" di alcuni parlamentari[194], cosicché esso possa godere delle prerogative connesse all'acquisizione di tale status (presenza di un proprio rappresentante negli organi camerali; poteri procedurali esclusivi; contributi economici; disponibilità di locali e attrezzature). Si tratta di una pratica certamente non commendevole che, peraltro, ha preso piede anche nel nostro paese, a livello sia nazionale[195]

---

elecciones bajo una misma identificación electoral, en número no inferior a 15" (emendamento n. 266 dell'on. Bandrés Molet); "que hayan concurrido a las elecciones formando parte de un partido político, federación o coalición de partidos, siempre que el número de los que de ello resulten no sea inferior a 10" (emendamento n. 374 dell'on. Martínez Villaseñor); "miembros de aquellas formaciones políticas que hubieran concurrido como tales a las elecciones y obtenido, al meno, cinco escaños" (emendamento n. 379 del gruppo parlamentare di *Minoría Catalana*). V. *Cortes*, *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, Comision de Reglamento, 1981, n. 25, 20 maggio 1981, 1198 s.

[194] V. *infra*, pag. 273.

[195] Il 13 giugno 2001, ad inizio quindi dell'attuale XIV legislatura, la componente politica dei Comunisti italiani si è costituita grazie all'adesione "tecnica" degli on. Vertone Grimaldi, eletto per La Margherita, e Franci, passato dal gruppo dei Democratici di sinistra – l'Ulivo al gruppo misto. Che si tratti di un'adesione tecnica lo dimostra il fatto che l'on. Franci ha obbedito alla disciplina di gruppo dei D.S. per cui, ad esempio, ha votato

che regionale[196] e che, come meglio vedremo in seguito, strumentalizza la normativa regolamentare sullo scioglimento dei gruppi parlamentari.

Non solo, quindi, manca nei nuovi regolamenti una disposizione che obbliga espressamente il parlamentare ad aderire al gruppo del proprio partito, ma quelle vigenti rendono possibile esattamente il contrario.

Tale conclusione trova conferma nei citati articoli 23.2, primo alinea, RCD[197] e 27.3 RS[198], i quali vietano rispettivamente a deputati e senatori appartenenti ad uno stesso partito (al *Senado*, con formulazione più felice, anche di una medesima federazione, coalizione o raggruppamento)[199] di frazionarsi – artificiosamente o no – per costituire uno o più gruppi parlamentari separati. Non vietano, però, ai parlamentari di entrare a far parte dei gruppi corrispondenti ad altri partiti.

A tale conclusione si potrebbe obiettare che il divieto in questione non riguarda solo il frazionamento in più gruppi dei parlamentari appartenenti al medesimo partito, ma anche l'adesione di alcuni di loro (al limite uno solo) ad un gruppo di un partito diverso. Secondo tale interpreta-

---

a favore dell'intervento militare in Afghanistan contro l'indicazione dei Comunisti italiani; v. VERZICHELLI, 160 nt. 10. Allo stesso modo al Senato, il gruppo parlamentare dei Verdi si è potuto costituire ad inizio legislatura grazie all'adesione del sen. Muzio dei Comunisti italiani.

[196] In Sardegna un consigliere regionale di Federazione Democratica, membro dell'esecutivo, aveva manifestato la volontà di aderire al gruppo di Rifondazione comunista, sceso al di sotto della soglia minima di tre consiglieri a seguito dell'abbandono di un consigliere, proprio per garantirne la sopravvivenza in attesa dell'approvazione di un apposita modifica regolamentare. La presentazione da parte delle opposizioni di una mozione che chiedeva le sue dimissioni lo costrinsero a ritirare la lettera di adesione. La richiesta d'iscrizione fu poi presentata da un altro consigliere dello stesso gruppo. Ciò nonostante, la costituzione del gruppo in deroga al requisito numerico non fu autorizzata dalla Presidenza perché i suoi componenti non erano stati eletti nella medesima lista. In tal modo, l'art. 20.4 reg. è stato interpretato nel senso della necessaria corrispondenza tra partito e gruppo parlamentare. Le adesioni tecniche sono invece state ammesse quando si è trattato di raggiungere il numero minimo di cinque consiglieri per costituire un gruppo; v. PAUTASSO, SEDDA, 137.

[197] "En ningún caso pueden constituir Grupo Parlamentario separado Diputados que pertenezcan a un mismo partido".

[198] "Los Senadores que hayan concurrido a las elecciones formando parte de un mismo partido, federación, coalición o agrupación no podrán formar más de un Grupo parlamentario". Se nei regolamenti parlamentari italiani esistesse tale disposizione, avremmo i gruppi parlamentari del Polo e de L'Ulivo …

[199] Va notato che tali forme di associazioni di partiti (federazione o coalizione) o raggruppamento di elettori non sono intesi in modo effimero, legati episodicamente al momento elettorale, ma basati su un programma politico che si rifletta per tutta la durata della legislatura.

zione, i parlamentari di uno stesso partito sarebbero obbligati a aderire al medesimo gruppo, oppure, ove non fosse possibile costituirlo, a confluire nel gruppo misto[200]. Tale interpretazione potrebbe trovare conforto nella brevità del termine (appena cinque giorni dalla seduta costitutiva di ciascuna Camera) entro cui i gruppi devono costituirsi. Tale termine, infatti, renderebbe quantomeno difficoltoso l'inserimento del parlamentare nell'elenco dei membri di un gruppo corrispondente ad un partito diverso da quello nelle cui liste è stato eletto, perché il *Portavoz* potrebbe autorizzarne l'ingresso solo a seguito di un'apposita delibera del gruppo (non ancora però formalmente costituito) o del partito. Il che, presumibilmente, farebbe oltrepassare il termine ultimo fissato[201]. Piuttosto il parlamentare in questione potrebbe (al *Congreso*) solo richiedere al gruppo di un partito diverso di esservi incluso come *asociado*.

Una simile ricostruzione non appare però convincente alla luce di un'interpretazione sistematica delle disposizioni in tema di costituzione dei gruppi, la quale peraltro ha dalla sua il conforto della prassi parlamentare.

A favore della possibilità che ad inizio legislatura ad un gruppo aderiscano deputati di altri partiti depongono, innanzi tutto, i lavori preparatori dell'attuale art. 23.2 RCD La versione originaria di tale disposizione – art. 24.2 del *Proyecto* redatto dalla *Ponencia*[202] – vietava, infatti, ai deputati appartenenti al medesimo partito non solo di costituire un gruppo parlamentare separato, ma anche di far parte di un gruppo parlamentare diverso da quello corrispondente al loro partito. Tale articolo, approvato in *Comision de Reglamento*[203], fu però dalla stessa in seguito modificato con l'abrogazione dell'inciso "*integrarse en un Grupo Parlamentario distinto*".

---

[200] Ad esempio, ciò è quanto espressamente prevede l'art. 37.1 RAMad: "los Diputados sólo podrán pertenecer al Grupo Parlamentario correspondiente a la formación política en cuya candidatura hubieran concurrido a las elecciones autonómicas o, en su caso, al Grupo Parlamentario Mixto".

[201] Secondo SOLÉ TURA, APARICIO PÉREZ, 141, il termine di cinque giorni previsto nei regolamenti di entrambe le Camere scoraggerebbe l'adesione del parlamentare ad un gruppo diverso da quello del partito per cui è stato eletto "puesto que si [il gruppo] se constituyera en el último momento haría imposible cualquier adhesión de un parlamentario individual".

[202] Secondo tale comma "en ningún caso pueden constituir Grupo Parlamentario separado o integrarse en Grupo Parlamentario distinto Diputados que pertenecieran a un mismo partido *o* que al tiempo de las elecciones, pertenecieran a formaciones políticas que no se hayan enfrentado ante el electorado") (v. BOCG, Congreso, I Legislatura, serie H, n. 33-1, 13 aprile 1981, 198/11).

[203] V. *Cortes*, *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, Comision de Reglamento, 1981, n. 25, 20 maggio 1981, 1199.

Tale modifica fu proposta dal deputato comunista Solé Tura, per eliminare i dubbi interpretativi sollevati dal Presidente della Commissione, secondo cui tale articolo del *Proyecto* si poneva in contrasto con il successivo articolo 27.1 che riconosceva, invece, la facoltà del deputato di passare ad altro gruppo[204], anche diverso da quello misto[205].

Sotto il profilo testuale, i regolamenti vietano ai parlamentari di uno stesso partito non di entrare a far parte, ma di *constituir* (art. 23.2 RCD) o *formar* (art. 27.3 RS) un gruppo parlamentare separato. Dal che si potrebbe inferire, in prima battuta, che i parlamentari provenienti da un altro partito potrebbero entrare a far parte di un gruppo parlamentare, senza però concorrere in maniera decisiva al raggiungimento del numero minimo richiesto per la sua costituzione. Anche questa conclusione però non appare soddisfacente, appena si consideri che al *Congreso* già i semplici *asociados* sono computati per determinare il numero minimo di parlamentari stabilito (art. 24.4 RCD). Al *Senado*, invece, l'art. 29 RS, che consente ai senatori di entrare a far parte di uno dei gruppi parlamentari costituiti, ovviamente previa accettazione del relativo *Portavoz*, non può che riferirsi al periodo iniziale della legislatura, essendo i cambi di gruppo durante il suo corso già consentiti dall'art. 30.3 RS.

Quanto alla brevità del termine di cinque giorni, che precluderebbe l'adesione al gruppo di parlamentari provenienti da altri partiti, va rilevato

---

[204] Per superare l'antinomia tra gli artt. 24.2 e 27 del *Proyecto* si era, infatti, avanzata in un primo momento l'interpretazione in base a cui il divieto di far parte di un gruppo parlamentare diverso rispetto a quello del partito per cui si era stati eletti andava riferito solamente alla fase costitutiva dei gruppi, e non al successivo svolgersi della legislatura (v. in tal senso gli interventi degli on. Esperabe de Arteaga Gonzalez e Vazquez Guillen, in *Cortes*, *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, Comision de Reglamento, 1981, n. 25, 20 maggio 1981, 1205). Secondo l'on. Del Valle y Perez, invece, tra i suddetti articoli non vi era alcuna contraddizione perché il loro combinato disposto consentiva al deputato di passare ad altro gruppo parlamentare, senza però poterne costituire uno nuovo in quanto privo d'identità elettorale. Tale interpretazione fu però contestata dagli on. Solé Tura e Herrero y Rodriguez de Miñon in quanto la formulazione disgiuntiva dell'art. 24.2 del *Proyecto* avrebbe potuto consentire ai membri di un medesimo partito non presentatosi dinanzi al corpo elettorale di formare un gruppo parlamentare distinto (v. *Cortes*, *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, Comision de Reglamento, 1981, n. 25, 20 maggio 1981, 1203 ss.).

[205] Così invece prevedeva la proposta formulata dall'on. Gómez Llorente, poi non votata, la quale, per superare il suddetto contrasto tra gli artt. 24 e 27 del *Proyecto*, attribuiva al deputato la facoltà di abbandonare il gruppo parlamentare originario per passare unicamente al gruppo misto ("en ningún caso pueden constituir grupos parlamentarios separados o integrarse en otro grupo parlamentario distinto del mixto", v. *Cortes*, *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, Comision de Reglamento, 1981, n. 25, 20 maggio 1981, 1207 s.).

che il gruppo, di fatto, preesiste alla sua comunicazione formale alla *Mesa*[206], per cui nulla impedisce che, prima di essa, possano avviarsi contatti tra il parlamentare transfuga ed il nuovo gruppo. Del resto sarebbe ben strano obbligare il parlamentare a aderire al gruppo del proprio partito, per poi consentirgli di cambiarlo nella sessione successiva (artt. 27.1 RCD; 30.3 RS). Parimenti, non si spiegherebbe il motivo per cui la possibilità di aderire ad inizio legislatura ad un gruppo di un partito diverso, espressamente prevista dall'art. 23.1 RCD in riferimento al gruppo autorizzato, non andrebbe estesa a quello costituitosi di diritto in quanto già composto da un numero sufficiente di deputati[207].

Tutto ciò lascia intendere che il divieto posto dagli artt. 23.2 RCD e 27.3 RS riguardi il frazionamento dei parlamentari eletti in un partito in più gruppi. Il che può avvenire essenzialmente per ragioni di diversa natura: a) politiche, imputabili a scissioni all'interno del gruppo; b) organizzative, così da conferire ad una determinata frazione del partito una maggiore autonomia politica, pur rimanendo al suo interno; c) strumentali, di modo che il partito, dividendosi artificiosamente in più gruppi parlamentari, possa moltiplicare e, di conseguenza, maggiormente fruire delle facoltà che i regolamenti connettono a tale *status*[208]. Quest'ultima ipotesi si verificò,

---

[206] I gruppi parlamentari, in quanto di solito formati dagli eletti nelle liste del medesimo partito, esistono già, di fatto, fin dopo le elezioni (G.U. RESCIGNO [1970], 782 s.). Prova ne è, nel nostro Paese, la consultazione dei loro Presidenti da parte del Capo dello Stato, per nominare il nuovo Governo (*ivi*, 782 nt. 11) e la loro convocazione da parte dei neo eletti Presidenti delle Camere già nella prima seduta (v. DI MUCCIO [1975], 39), in entrambi i casi senza attendere il decorso dei termini regolamentari previsti per la dichiarazione di appartenenza dei parlamentari al gruppo (due giorni *ex* art. 14.3 R.C.; tre giorni *ex* art. 14.2 RS) e per la loro convocazione (quattro giorni *ex* art. 15.1 R.C.; sette giorni ex art. 15.1 RS). Del resto, si tratta di atti così importanti da richiedere già a coloro che sono stati eletti per un medesimo partito un orientamento comune.

[207] Cfr. SOLÉ TURA, APARICIO PÉREZ, 139 s.

[208] È stato questo il caso del gruppo della Sinistra indipendente (v. *supra*, pag. 224 nota 190). Qualcosa di molto simile accadde nel nostro Senato ad inizio della XII legislatura con la costituzione il 31 maggio 1994 – ovverosia il giorno precedente la convocazione da parte del Presidente del Senato delle Commissioni permanenti – del gruppo parlamentare di *Sinistra democratica*, composto da dieci senatori: due (Corasaniti e Corrao) provenienti dal gruppo *Progressisti-Federativo* ed otto provenienti dal gruppo misto di cui due a vita (Bobbio e Valiani), tre eletti nel maggioritario sempre per i *Progressisti* (Debenedetti, Gualtieri, Passigli) e tre eletti nel proporzionale nelle liste di *Alleanza Democratica* (Giurickovic, Tapparo e Visentini). Tale nuovo gruppo fu creato per alterare a vantaggio delle opposizioni di sinistra e di centro la composizione delle commissioni del Senato, ove la maggioranza di centro-destra era risicata, sfruttando la possibilità, prevista dall'art. 21.2 RS a favore dei gruppi composti da un numero di Senatori inferiore a quello delle Commissioni, di designare uno stesso Senatore in tre Commissioni in modo da essere rappresentati nel

per l'appunto, al *Congreso* durante la I legislatura, il che indusse all'approvazione delle disposizioni in questione[209].

Tali articoli non vietano, invece, ai parlamentari eletti nelle liste di un partito di entrare a far parte di un gruppo corrispondente ad un partito diverso, dotato di autonoma identità elettorale. In definitiva, l'obiettivo perseguito è la corrispondenza tra partiti politici presentatisi dinanzi al corpo elettorale e gruppi parlamentari, anche se niente assicura che gli eletti nelle liste di un partito confluiscano tutti nel relativo gruppo parlamentare.

Nonostante tale interpretazione della normativa regolamentare in tema di costituzione dei gruppi parlamentari sia stata di recente avallata dal *Tribunal Constitucional*[210], non può non rilevarsi la sua intrinseca con-

---

maggior numero possibile di esse. Tant'è che le opposizioni riuscirono a conquistare la presidenza di nove delle tredici commissioni permanenti (cinque alle opposizioni di sinistra, tre alla opposizione di centro, una alla Lega Nord ma con il decisivo appoggio delle opposizioni rispetto al candidato della maggioranza); cfr. Manzella [1995], 165 s.

[209] Approfittando della riforma dell'articolo 20.1 RPCD, con cui era stato diminuito a cinque il numero minimo di deputati per costituire un gruppo parlamentare al fine di consentire la formazione dei gruppi del *Partito socialista de Andalucía* (formato da cinque deputati) e di *Coalición Democrática*, v. *supra,* pag. 217 nota 158), il *Partido Socialista Obrero Español* si era diviso in tre gruppi: *Socialistas del Congreso* (novantotto deputati), *Socialistes de Cataluña* (diciassette deputati) e *Socialistas Vascos* (sei deputati). L'art. 20.4 RPCD ("Podran incorporarse a los diversos grupos creados, en cualidad de miembros o adheridos, los diputados que expresen su voluntad de hacerlo asì mediante escrito dirigido a la Presidencia de la Cámara. Este escrito deberà llevar el visto bueno del presidente o portavoz del grupo de que se trate") non vietava, infatti, la costituzione di gruppi parlamentari separati. Anche al *Senado* si formarono tre gruppi socialisti: il *Socialista del Senado* (quaranta senatori), il *Grupo Socialista Andaluz* (diciannove senatori) ed il gruppo *Cataluña, Democracia y Socialismo* (dieci senatori). Tutti questi gruppi, facenti capo al medesimo partito, dovevano osservare il regolamento del gruppo parlamentare socialista, il cui art. 4 così recitava "el presente reglamento se aplicará a todo grupo parlamentario del Congreso o del Senado compuesto por diputados o senadores del PSOE o de partidos o federaciones que lo estructuran en los términos del Título II de lo Estatutos Federales del Partido". In tal modo, i socialisti godevano proporzionalmente di tempi e facoltà maggiori rispetto agli altri gruppi. Proprio al fine di evitare tali abusi, nei regolamenti parlamentari del 1982 furono introdotti gli articoli 23.2 RCD e 27.3 RS.

[210] Il divieto posto dall'art. 23.2, primo alinea, RCD di costituire gruppi parlamentari separati da parte dei deputati appartenenti alla medesima formazione politica "no alcanza a la integración de uno o varios Diputados en un Grupo Parlamentario diferente al constituido por los Diputados elegidos en las candidaturas presentadas por la misma formación política" ma "veda la posibilidad de que aquéllos constituyan un Grupo Parlamentario distinto al formado por éstos, sin que resulte necesario insistir aquí y ahora, a tenor de las previsiones del RCD, en las diferencias entre la facultad de constituir Grupo Parlamentario, esto es, proceder a su formación, y la facultad de integración en un Grupo Parlamentario, que presupone ya su constitución" (STC 64/2002, cit., f.j. 6.°).

traddittorietà. È evidente, infatti, che la corrispondenza tra partito e gruppo dovrebbe necessariamente presupporre l'adesione al secondo di tutti coloro che si sono candidati e sono stati eletti in nome del primo. Diversamente, tale corrispondenza rischia di essere solo formale, nominalistica, e non sostanziale. I regolamenti parlamentari spagnoli, invece, per un verso vogliono che i gruppi siano espressione di partiti politici presentatisi alle elezioni, ed a tal fine vietano a ciascun partito di frazionarsi in più gruppi; per altro verso consentono tale frazionamento ai loro parlamentari, i quali restano liberi d'iscriversi ad inizio legislatura al gruppo di un partito diverso da quello in cui è stato eletto.

Si tratta, quindi, di una normativa contraddittoria in cui il principio democratico prevale sulla libertà del parlamentare di costituire nuovi partiti, di modo che la volontà sovrana del popolo, cioè l'indirizzo politico approvato, trovi attuazione all'interno dell'ordinamento parlamentare. Nel contempo, però, tale principio viene abbandonato allorquando si ammette la libertà del parlamentare di iscriversi al gruppo preferito, alterando in tal modo i rapporti di forza tra maggioranza ed opposizione scaturiti dalle urne e, di conseguenza, la volontà del corpo elettorale. In quest'ottica, la disciplina regolamentare vigente costituisce un notevole passo indietro rispetto alla precedente la quale, conferendo ai partiti l'iniziativa per la formazione dei gruppi ed obbligando i parlamentari di uno stesso partito a aderire al relativo gruppo, appare certamente più conforme ai principi costituzionali sulla rappresentanza politica e sulla sovranità popolare.

7. La rilevanza del dato politico ai fini della costituzione del gruppo parlamentare

La facoltà del parlamentare d'iscriversi ad un gruppo diverso da quello corrispondente al partito per cui è stato eletto non deve far concludere per l'irrilevanza del dato politico ai fini della costituzione dei gruppi parlamentari, come se quest'ultima rispondesse ad un'esigenza meramente organizzativa. Una simile conclusione, finirebbe per ignorare, più o meno consapevolmente, l'essenziale ruolo svolto attraverso i gruppi parlamentari dai partiti politici nei moderni sistemi di rappresentanza politica. Al pari d'ogni altro fenomeno associativo, un gruppo parlamentare può dirsi tale solo quando i suoi appartenenti condividono e s'impegnano ad attuare una medesima linea politica, in funzione del cui raggiungimento si sottopongono ad una comune organizzazione. Il gruppo non nasce dalla casuale convergenza di separate adesioni, ma dalla comune volontà di un insieme di parlamentari che, condividendo la medesima linea politica, giac-

ché eletti nella medesima lista o coalizione, danno vita ad una struttura organizzativa. La coesione parlamentare non è che l'espressione di quella realizzatasi prima sul piano politico ed elettorale. Del resto, il fatto che le adesioni ad un gruppo di un partito diverso siano state marginali e determinate da ragioni non individuali ma di strategia politica, dimostra che dato giuridico e dato politico vanno uniti, e non separati.

Tale comune militanza politico-elettorale assume espresso rilievo nelle norme regolamentari che, innanzi tutto, vietano ai parlamentari la contemporanea appartenenza a più gruppi (artt. 25.2 RCD e 27.1 RS)[211], le quali riproducono nello specifico il divieto di militare in più di un partito politico[212].

Inoltre, come visto, i regolamenti camerali, con minore ovvietà, vietano ai parlamentari di uno stesso partito (art. 23.2, primo alinea, RCD) o di una medesima federazione, coalizione o raggruppamento (art. 27.3 RS in questo senso più esteso) di dividersi allo scopo di costituire gruppi parlamentari separati, sia ad inizio sia durante la legislatura[213]. In questo modo si è voluto evitare il possibile frazionamento in più gruppi dei parlamentari appartenenti o ad uno stesso partito, anche quando presentatisi localmente con contrassegni elettorali diversi, magari per mere variazioni di sigla o di termini, oppure a partiti diversi presentatisi alle elezioni con un medesimo contrassegno elettorale[214]. Ciò, del resto, trova conferma nei lavori preparatori dell'art. 23.2 RCD, giacché si preferì riferire il divieto di costituire più gruppi parlamentari ai deputati appartenenti ad un medesimo partito politico, e non solamente a coloro che, con formula più ristretta, "hubieran concurrido a las elecciones

---

[211] Martínez Sospedra [2001], 166 nt. 3, esattamente rileva come tale clausola non avrebbe senso se le attuali procedure parlamentari non si basassero sul ruolo dei gruppi parlamentari, tant'è che essa non era presente nei regolamenti del *Congreso* del 1931 (art. 11 ss.) e del 1934 (art. 11 ss.).

[212] L'art. 3.2.*e* LAP, riferendosi al "Procedimiento de admisión de asociados" prevedeva che "podrán ostentar esta cualidad todos los españoles mayores de dieciocho años que no pertenezcan a otra asociación política …". La mancata riproposizione di tale norma nella vigente LOPP sembra potersi imputare alla ovvietà del precetto.

[213] V. Congreso de los Diputados. Secretaria General [1993a], 221 ss. Per un caso concreto v. *infra*, pag. 293 ss.

[214] V. l'intervento dell'on. Herrero y Rodriguez de Miñon (UCD) nella seduta della *Comisión de Reglamento* del 20 maggio 1981, secondo cui tale disposizione non impedisce "que cuando se disloca esa coherencia política de base haya también la posibilidad de constitución de diferentes grupos parlamentarios, pero se cierra la posibilidad a que si no se produce ese disloque se puedan crear grupos parlamentarios que yo, sin sentido preyorativo alguno, me atrevo a denominar fantasmales, puesto que no responden a una verdadera diferencia política, ni en la organización del partido ni, sobre todo, en el voto electoral" (in *Cortes*, *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, Comision de Reglamento, 1981, n. 25, 20 maggio 1981, 1195).

bajo una misma identificación electoral”[215]; formulazione, quest’ultima, peraltro, contenuta in diversi altri emendamenti, a dimostrazione del sostanziale consenso esistente tra le diverse forze politiche sulla necessaria convergenza tra gruppi parlamentari e forze politiche presentatesi dinanzi all’elettorato[216]. Si tratta di un divieto essenzialmente rivolto alle forze politiche maggiori, dato che l’elevato numero di parlamentari richiesto per costituire un gruppo preclude tale possibilità ai partiti con pochi eletti[217].

Infine, come accennato, solo l’art. 27.4 RS (analoga disposizione non è prevista né al *Congreso*, né nelle Assemblee delle Comunità Autonome), impone al gruppo di avere una denominazione conforme a quella della forza o dello schieramento politico per cui i senatori si sono candidati, ribadendo attraverso il dato semantico la corrispondenza tra gruppo parlamentare e partito politico[218].

Tutte queste disposizioni vogliono impedire la frammentazione in più gruppi delle forze politiche presenti nelle Camere, così da pervenire alla tendenziale identificazione tra coloro che sono stati eletti nelle liste di un medesimo partito e coloro che fanno parte del corrispondente gruppo parlamentare. Si può parlare d’identificazione solo tendenziale perché, come detto, il parlamentare non è giuridicamente tenuto a aderire al gruppo corrispondente al proprio partito, potendo confluire nel gruppo misto o in un altro gruppo ad inizio o nel corso della legislatura, in quest’ultimo caso previo consenso rispettivamente degli altri iscritti o del suo *Portavoz*[219].

---

[215] Così la prima (“A”) delle tre formulazioni alternative dell’art. 24 del *Proyecto* del Regolamento (attuale art. 23.2, primo alinea, RCD), alla quale la *Comisión de Reglamento* preferì la versione “C” che vietava inoltre la costituzione di gruppi parlamentari da parte di formazioni politiche non presentatesi dinanzi all’elettorato (attuale art. 23.2, secondo alinea, RCD); v. BOCG, Congreso, I Legislatura, serie H, n. 33-1, 13 aprile 1981, 198/11).

[216] Così gli emendamenti: n. 119 del gruppo parlamentare comunista; n. 266 dell’on. Bandrés Molet; n. 374 dell’on. Martínez Villaseñor; n. 380 del gruppo parlamentare di *Minoría Catalana*; n. 396 del gruppo parlamentare *dell’*UCD Gli unici ad opporsi furono i socialisti – che avevano per l’appunto profittato della precedente disciplina per articolarsi in più gruppi parlamentari (v. *supra*, pag. 231 nota 209), la cui proposta (art. 24 del *Proyecto*, versione B) non prevedeva tale divieto (v. BOCG, Congreso, I Legislatura, serie H, n. 33-1, 13 aprile 1981, 198/11-198/13).

[217] Nell’attuale VIII legislatura, a parte il PSOE e AP, solo il gruppo *Entesa Catalana de Progrés*, composto da 16 senatori, è riuscito a superare la soglia minima richiesta per costituire un gruppo. Tutti gli altri gruppi al *Congreso* sono stati autorizzati: CiU con 10 deputati; PNV con 7; IU-*I.C.V.* con 5; *Esquerra Republicana de Catalunya* con 8 (su cui v. *infra*, pag. 248 nota 268).

[218] Per GARCÍA GUERRERO, 314, gli eventuali contrasti devono essere risolti dalla *Mesa* sulla base dei dati elettorali.

[219] Cfr. SAIZ ARNÁIZ [1989], 151.

Nei gruppi, pertanto, i parlamentari si organizzano in base alla comune identità politica su cui si fonda l'articolazione strutturale e l'organizzazione dei lavori delle Camere. Pertanto, qualunque altro fattore – etnico-linguistico, basato sull'interesse rappresentato o sull'origine del mandato (elettiva, vitalizia, per nomina) – è vietato oppure subordinato a quello politico[220].

Ciò trova indiretta conferma al *Senado* dove, in qualità di "Cámara de representación territorial" (articolo 69.1 CE), è previsto che all'interno dei gruppi parlamentari possano costituirsi gruppi su base territoriale[221]. Questi devono essere composti almeno da tre senatori eletti nel territorio o designati dalle Assemblee legislative o dagli organi supremi di due o più Comunità autonome. È vietata l'appartenenza a più di un gruppo territoriale[222]. Tali gruppi

---

[220] In Italia le richieste di formare gruppi parlamentari sulla base di interessi comuni, diversi da quelli politici, sono state sempre respinte (v. Pizzorusso [1988], 31 ss.). Così, ad esempio, il 22 giugno 1922 il Presidente della Camera De Nicola respinse la proposta di prevedere nel regolamento la possibilità di costituire gruppi parlamentari su base etnico-linguistica (cfr. Savignano, 57 s.); analogamente, il 28 novembre 1958 il Presidente della Camera Leone respinse la richiesta di costituire gruppi parlamentari in base ai diversi interessi (dello sport, dello spettacolo, ecc.) perché "la Camera è innanzi tutto democraticamente rappresentativa di volontà politiche, sicché non potrò mai consentire che centri, o gruppi, o altro, possano avere, o rischiare di avere, o dare la sensazione di avere, un potere rappresentativo o di controllo, che non hanno, né possono avere". Si veda, altresì, il dibattito sviluppatosi nella Giunta per il regolamento della Camera sulla facoltà dei deputati appartenenti alle minoranze linguistiche di costituire un proprio gruppo parlamentare (proposta respinta dall'Assemblea il 24 settembre 1997) ovvero, come fu poi alla fine deciso, solo una componente politica all'interno del gruppo misto (art. 14.5 R.C. come modificato il 4 novembre 1997). Come esattamente rilevato dall'on. Armaroli, "un gruppo parlamentare ha come presupposto un legame politico tra i suoi membri, e tale non è l'appartenenza ad una minoranza linguistica" (v. *Atti parlamentari*, Camera, Bollettino delle Giunte e delle Commissioni, Giunta per il regolamento, seduta del 25 luglio 1996, 6). Da ultimo, si veda la lettera del 15 maggio 1999 indirizzata dal senatore a vita Cossiga al Presidente del Senato (comunicata nella seduta della Giunta per il regolamento del 20 successivo) in cui si proponeva la costituzione da parte dei senatori di diritto ed a vita di un gruppo parlamentare autonomo non vincolato ai requisiti numerici; per Zanon [1995], 616 s., tale proposta lede la pari condizione giuridica di tutti i parlamentari. Per quanto riguarda la Francia, v. gli artt. 23 RANF e 5.6 RS, su cui v. Curreri [2004a], 115 nt. 175.

[221] Nel corso dei lavori preparatori degli articoli 32 e 33 RS, introdotti con la riforma del 1982, le proposte per costituire gruppi territoriali autonomi dai gruppi parlamentari furono scartate; v. García Fernández, 144.

[222] Attualmente nel *Senado* si sono costituiti: nel gruppo parlamentare *Popular* i gruppi territoriali di *Andalucía*, *Asturias, Aragóns*, *Canarias*, *Cantabria, Castilla y León*, *Castilla – La Mancha*, *Extremadura, Galicia*, *La Rioja*, *Madrid, Murcia*, *Illes Baleares, Navarra*, *Valencia* e *País Vasco*; nel gruppo parlamentare *Socialista* i gruppi territoriali dei *Socialistas de Castilla y León* e *Socialistas de la Comunidad Valenciana*.

territoriali si costituiscono su iniziativa dei senatori che, avendone i requisiti, vi siano interessati. Tale iniziativa, però, non è autonoma, ma soggetta al previo consenso del *Portavoz* del gruppo parlamentare al cui interno il gruppo territoriale intende costituirsi (artt. 32 e 33 RS). I rappresentanti del gruppo territoriale (al massimo due), designati dal *Portavoz* del gruppo parlamentare corrispondente, possono assistere alle riunioni della *Junta de Portavoces*. Nessun limite è, invece, previsto, quando la *Junta* deve decidere su materie che, a giudizio del Presidente del *Senado*, riguardano specificamente la Comunità autonoma in questione (art. 43.2 RS). In simili casi, il Presidente, previo accordo con il *Portavoz* dei corrispondenti gruppi parlamentari, estende la discussione in Aula ai rappresentanti di tali gruppi territoriali (art. 85.1 RS)[223].

In questo modo si permette ai senatori designati dalle Comunità autonome, che da soli non avrebbero i numeri per costituirsi in gruppo parlamentare autonomo, di unirsi non secondo la loro comune origine territoriale, essendo vietata la costituzione di gruppi territoriali da parte di senatori appartenenti a gruppi parlamentari diversi, ma secondo la loro comune identità politica. A tal fine, la previsione che nel gruppo siano presenti senatori eletti in due o più Comunità autonome evita che siffatta possibilità sia utilizzata da partiti regionali ed implica, pertanto, un'unione di carattere politico tra senatori provenienti da Comunità diverse. Ciò rimarca ulteriormente che tali gruppi territoriali sono "sotto-gruppi"[224] o organi del gruppo

---

[223] Oltre alle funzioni espressamente previste dal regolamento, ve ne sono altre che, al pari dei singoli senatori, i gruppi territoriali possono esercitare come raggruppamento di senatori, come ad esempio la partecipazione nell'organizzazione del *Senado* (facoltà di proporre l'istituzione di commissioni d'inchiesta o speciali), nel procedimento legislativo e nell'attività di controllo del Governo; v. GARCÍA FERNÁNDEZ, 155 ss. Inoltre, di fatto, i gruppi territoriali possono spesso intervenire grazie all'ampliamento del tempo di discussione accordato al gruppo parlamentare di cui fanno parte; v. MORALES ARROYO [1990], 57 ss. e specialmente pag. 59.

In occasione della riforma del 3 maggio 1994, è stato abrogato l'art. 137 RS che prevedeva la partecipazione del gruppo territoriale nella commissione che devono decidere sull'autorizzazione delle *Cortes* in merito ad accordi con la corrispondente Comunità autonoma per la gestione e l'erogazione di servizi.

[224] Così SÁNCHEZ GARCÍA, 1176.

[225] GARCÍA FERNÁNDEZ, 151 ss.

[226] Il testo originario degli artt. 43.2 e 85.1 RS conferiva al Presidente del *Senado* la possibilità rispettivamente di convocare direttamente i rappresentanti dei gruppi territoriali ovvero di allargare a loro la discussione in Aula, senza alcuna intermediazione dei *Portavoces* dei rispettivi gruppi parlamentari In questo modo si voleva stabilire una relazione diretta tra il Presidente del *Senado* ed i rappresentanti dei gruppi territoriali, senza alcuna intermediazione del *Portavoz*. Entrambi tali articoli furono modificati nel testo ora vigente a seguito dell'approvazione di emendamenti (rispettivamente nn. 27 e 297) proposti dal gruppo parlamentare dell'UCD, ispirati ad una visione della rappresentanza di interessi

parlamentare dotati, a differenza degli altri, di rilevanza giuridica parlamentare[225], i quali si formano nel gruppo parlamentare, dopo la sua costituzione, ed alla cui disciplina sono soggetti, come dimostra, come detto, il necessario consenso del *Portavoz* alla partecipazione dei loro rappresentanti ai lavori della *Junta de Portavoces* e dell'Aula[226]. Loro obiettivo è difendere o perseguire interessi locali, ma solo se non in contrasto con la linea politica nazionale del partito. Requisito ideologico e requisito territoriale, quindi, non sono alternativi, come se nei gruppi territoriali mancasse una base ideologica o nei gruppi ideologici mancasse una base territoriale. Il criterio territoriale è, infatti, sussidiario rispetto a quello ideologico, poiché i senatori – al pari di quanto avviene per i membri del Parlamento europeo – si uniscono dapprima in base alla loro identità politica e solo dopo in base alla regione di provenienza, come dimostra il fatto che ad una medesima Comunità autonoma corrispondano più gruppi territoriali in base al diverso orientamento politico dei senatori[227]. Per questo motivo le critiche sollevate dalla dottrina sulla marginalità dei gruppi territoriali spagnoli non tengono conto che, finché eletto con le modalità esaminate, il *Senado* è camera innanzi tutto di rappresentanza politica e non territoriale[228].

8. IL GRUPPO MISTO

La corrispondenza tra gruppi parlamentari e partiti viene, di solito, contestata facendo riferimento innanzi tutto al gruppo misto in cui quasi sempre confluiscono parlamentari di più formazioni politiche[229].

---

territoriali subordinata alla rappresentanza politica; v. al riguardo SÁNCHEZ GARCÍA, 1179 ss.; v. anche GARCÍA FERNÁNDEZ, 146 s.

[227] V. l'analisi dei gruppi territoriali costituiti nella II legislatura svolta da SÁNCHEZ GARCÍA, 1182 ss.

[228] Cfr. GARCÍA FERNÁNDEZ, che propone di rendere la loro costituzione obbligatoria, e non più facoltativa, per ovviare all'insufficiente radicamento territoriale del *Senado* (157 s.); per FERNÁNDEZ-CARCICERO Y GONZÁLEZ, 961, invece, i gruppi territoriali dovrebbero essere alternativi e non subordinati ai gruppi parlamentari politici; per un potenziamento dei gruppi territoriali, sulla base di alcune opinioni raccolte tra i suoi rappresentanti nella II legislatura, si dice anche SÁNCHEZ GARCÍA, 1185 ss. Di fatto però i gruppi territoriali sono giudicati un timido tentativo per decentralizzare l'organizzazione dei partiti politici (ALVAREZ CONDE [1983], 153 s.), poiché rispondono ad "especie de intento de dotar a la Cámara Alta de un cierto reforzamiento territorial para hacer, si no viable, al menos creíble su condición de Cámara de representación territorial" (SOLÉ TURA, APARICIO PÉREZ, 142). Per un giudizio negativo sulla riforma che ha introdotto tali gruppi v. DE CARRERAS SERRA [1996], 35 s.; FERNÁNDEZ SEGADO [1996], 255 s.

[229] Cfr. SANZ PÉREZ, 352 s.

Tale obiezione non tiene però nel debito conto che si tratta di un gruppo anomalo, residuale, la cui costituzione i regolamenti assembleari – laddove non prevedono la figura, ancor più penalizzante[230], del deputato non iscritto ad alcun gruppo – sanciscono come obbligatoria. Al gruppo misto, infatti, deve iscriversi chi non vuole aderire ad alcuno dei gruppi costituiti, nonché coloro che non possono costituirne uno per mancanza dei requisiti richiesti. Nel gruppo misto, quindi, confluiscono sia coloro che vi aderiscono per libera scelta personale, sia gli appartenenti a forze politiche non potutesi costituire in gruppo. Più che di gruppo, si dovrebbe parlare di "insieme di eletti", proprio per la loro eterogenea provenienza politica[231]. Esso risponde all'esigenza eminentemente tecnica delle Camere di strutturarsi ed organizzare la propria attività essenzialmente in base ai gruppi e non ai singoli[232].

La costituzione del gruppo misto, quindi, prescinde volutamente da ogni requisito politico, numerico[233] o temporale[234], al solo fine di organizzare coloro che non vogliono o non possono confluire nei gruppi parlamentari esistenti. La diversa estrazione politica dei componenti del gruppo misto determina l'assenza di una comune disciplina interna, tant'è che alcuni regolamenti delle Assemblee delle Comunità autonome, a differenza di quelli

---

[230] "La mancata previsione del gruppo misto, inteso quale rimedio alle difficoltà in cui vengono a trovarsi i deputati isolati, conferm[a], *a contrario*, il sostanziale favore verso i gruppi-proiezioni dei partiti, e il sostanziale sfavore verso quei deputati che ritengano di allontanarsi dal gruppo o lo costringano a adottare provvedimenti di esclusioni" (ZANON [1989], 1164).

[231] Concordano sull'eccezionalità del gruppo misto coloro che lo qualificano "gruppo di chiusura" (v. SAIZ ARNÁIZ [1988], 105 ss.; ID. [1989], 246 ss.), "gruppo amorfo" (MORALES ARROYO [1990], 130 e 180 ss.); "raggruppamento di persone più che gruppo organizzato" (GARCÍA PELAYO, 93), "una specie di purgatorio politico" (PÉREZ-SERRANO JÁUREGUI [1989], 71), "gruppo omnibus" (MANZELLA [1991], 68) o, semplicemente, "no grupo" (LARIOS PATERNA [1995], 64).

[232] "Il gruppo misto non ha un fine politico comune, ma ha comunque il fine comune di permettere a tutti i suoi membri di partecipare ai lavori parlamentari con diritti pari a tutti gli altri membri" (G.U. RESCIGNO [1970], 796).

[233] A tale regola fa eccezione l'art. 25.4 RCCLM. in base a cui "los Diputados que conforme a lo establecido en el presente artículo no queden incorporados a un Grupo Parlamentario pasarán a formar parte del Grupo Mixto, si fueran tres o más. En caso contrario tendrán la consideración de Diputados «no adscritos»"

[234] In quanto obbligatorio, il gruppo misto può costituirsi anche nel corso della legislatura, per il sol fatto che ad esso aderisca un eletto. A tale regola fa eccezione il RPIB in base a cui il gruppo misto, al pari degli altri gruppi, si costituisce ad inizio legislatura su iniziativa dei deputati (art. 23.1), altrimenti qualificati come "non iscritti" (art. 24). Di conseguenza il deputato che abbandona il proprio gruppo nel corso della legislatura aderisce al gruppo misto, se questo si è costituito ad inizio legislatura, ovvero acquista la qualifica di "non iscritto" (art. 26.2).

delle *Cortes*[235], dettano norme sulla sua organizzazione interna onde prevenire e/o dirimere probabili contrasti circa: la nomina del *Portavoz*[236]; le moda-

[235] L'art. 30.2 RS si limita a stabilire che "el Grupo Mixto, convocado al efecto por el Presidente de la Cámara, dará a conocer a éste los nombres de quienes hayan de desempeñar respecto de él las funciones de Portavoz en términos análogos a los previstos en el artículo 28" per gli altri gruppi parlamentari. Il RCD non contiene alcuna previsione sull'organizzazione del gruppo misto. Esso, piuttosto, si limita a disciplinare i tempi d'intervento dei suoi componenti. In base all'art. 75, infatti, i membri del gruppo misto possono decidere all'unanimità di intervenire per mezzo di un loro rappresentante (primo comma); in mancanza di tale accordo, il tempo d'intervento viene suddiviso al massimo tra tre membri (due se al termine di tale divisione il tempo assegnato è inferiore a cinque minuti) (secondo comma). In caso di mancato accordo, decide il Presidente del *Congreso* che può negare il diritto d'intervento a tutti (terzo comma). In assenza quindi di specifiche norme regolamentari, la vita interna del gruppo misto è regolata da convenzioni interne, quali ad esempio: la rotazione ogni due mesi nella carica di *Portavoz* del gruppo che da diritto a far parte della *Junta de portavoces*; l'astensione dal voto in quest'ultimo organo su questioni in cui nel gruppo si registrano posizioni diverse; suddividere per accordo o, in difetto, per sorteggio i seggi che spettano al gruppo misto nelle commissioni e nella *Diputación permanente*, qualora questi, come spesso accade, siano di numero inferiore a quello delle forze politiche in esso presenti; l'obbligo del *Portavoz* di firmare le iniziative del parlamentare che richiedono il suo previo consenso; difendere in commissione le iniziative promosse da altri membri del misto. Cfr. Requejo Rodríguez che, ritenendo tali regole convenzionali insoddisfacenti e distorsive della rappresentatività, propone di disciplinare nei regolamenti camerali il funzionamento interno del gruppo misto così da assicurare il rispetto dell'identità delle differenti forze politiche in esso presenti (concorda Aranda Álvarez). Pertanto, propone di stabilire: che il *Portavoz* del gruppo misto disponga nella *Junta de portavoces* di tanti voti quanti sono i membri del gruppo che lo hanno scelto come rappresentante o, meglio, che possa frazionare il suo voto in riferimento alle diverse rappresentanze del gruppo misto; che in commissione, il *Portavoz* possa rappresentare le opinioni degli assenti; che nelle iniziative del guppo misto possa risultare anche il nome dei firmatari o che, quanto meno, si recuperi in modo stabile e non congiunturale la figura della componente politica del gruppo misto, la quale possa disporre, ad esempio, di una quota riservata nei dibattiti e nei diversi organi e possa presentare emendamenti, interrogazioni, interpellanze e mozioni accanto a quelli del gruppo misto.

[236] La carica di *Portavoz* del gruppo misto deve essere ricoperta a turno per ordine alfabetico ad ogni sessione, salvo diversa decisione adottata a maggioranza assoluta dei suoi membri (art. 24.4 RPAnd), ovvero all'unanimità (art. 29.4 RJGPAst in base al quale tale carica può essere ricoperta solo dai "diputados que, en el momento de la designación, pertenezcan a formaciones políticas que se hayan enfrentado ante el electorado"). Analogamente l'art. 22.2 RCAr prescrive che la direzione e la rappresentanza politica del gruppo misto può spettare solo ai deputati appartenenti a partiti, raggruppamenti o coalizioni elettorali che, in mancanza dei requisiti previsti per costituire un proprio gruppo parlamentare, fanno parte del gruppo misto dall'inizio della legislatura, salvo che non esistano deputati con tali caratteristiche. L'art. 21.2 RAEx prevede che il gruppo misto, entro trenta giorni dalla seduta costitutiva della Camera, debba a maggioranza assoluta eleggere il suo *Portavoz* che lo rappresenterà dinanzi agli organi della Camera.

lità d'approvazione[237], il contenuto[238] e la pubblicità[239] del regolamento sull'organizzazione e sul funzionamento del gruppo misto; la ripartizione dei tempi d'intervento, dei posti in Commissione e dell'esercizio dell'iniziativa legislativa[240]. Inoltre, talvolta, sono stabilite le regole tramite cui risolvere le possibili controversie che possono insorgere sul funzionamento interno del gruppo misto[241].

I regolamenti delle *Cortes*, invece, si limitano a riconoscere la peculiarità del gruppo misto. L'art. 29 RCD, riferendosi implicitamente ad esso,

---

[237] Tale regolamento interno deve essere approvato a maggioranza assoluta entro trenta (art. 21.2 R.A.Ex) o quaranta (art. 45.1 RAMad) giorni dalla seduta costitutiva della Camera. Tale regolamento deve essere approvato a maggioranza assoluta dei membri del gruppo misto; in difetto, spetta alla *Mesa*, con parere favorevole dei due terzi della *Junta de Portavoces*, stabilire i criteri di funzionamento del gruppo misto (art. 21.2 R.A.Ex). Analogamente l'art. 45.2 RAMad in tali casi conferisce alla *Mesa* il compito di decidere le norme sull'organizzazione e sul funzionamento interno del gruppo misto per l'intera legislatura. Spetta inoltre alla *Mesa* risolvere gli eventuali contrasti tra i membri del gruppo misto sulle regole di organizzazione e di funzionamento, tramite determinazioni di carattere generale o specifico (art. 45.3 RAMad; uguale sul punto l'art. 24.5 RPAnd).

[238] Il regolamento interno deve essere conforme alle prescrizioni del regolamento d'Assemblea (artt. 21.2 RAEx; 45.1 RAMad) o deve permettere l'espressione del suo pluralismo politico (artt. 20.4 RPV; 22.3 RPCan).

[239] Il regolamento interno deve essere pubblicato nel Bollettino ufficiale dell'Assemblea (artt. 45.1 RAMad; 22.3 RPCan) o pubblicizzato mediante la comunicazione della sua approvazione e delle eventuali modifiche alla *Mesa* (art. 20.4 RPV).

[240] L'art. 34 RPNav prevede che gli interventi dei membri del gruppo misto abbiano in totale la medesima durata di quella di un gruppo parlamentare (secondo comma); che nelle sessioni plenarie e nelle commissioni il tempo d'intervento sia ripartito tra gli iscritti a parlare, con possibile cessione tra loro (comma terzo); che i seggi spettanti al gruppo misto nelle commissioni siano ripartiti in modo uguale, con facoltà a tal fine di avanzare un'apposita proposta firmata da tutti i membri del gruppo misto alla *Mesa*, la quale, in sua mancanza, decide previa audizione di tali membri (quarto comma); che i membri del gruppo misto possono sostituirsi tra loro durante i lavori delle commissioni mediante comunicazione scritta indirizzata alla *Mesa* della Commissione firmata dal titolare e dal sostituto (quinto comma); che qualunque iniziativa si presume dell'intero gruppo misto se il suo *Portavoz* lo dichiari espressamente (sesto comma), fermo restando la facoltà del singolo membro di presentare iniziative parlamentari a titolo personale (settimo comma).

[241] In base all'art. 24.2 RCVal con risoluzione della Presidenza dell'Assemblea possono regolarsi i problemi specifici che possono insorgere nel funzionamento del gruppo misto, specialmente per ciò che riguarda l'esercizio delle iniziative attribuite ai gruppi parlamentari dallo stesso regolamento. L'art. 26 RAMur prevede l'intervento del Presidente della camera in caso di disaccordo tra i membri del gruppo misto sulla ripartizione tra i propri membri dei tempi di intervento, delle assegnazioni e del numero delle iniziative. Infine, l'art. 22.3 RPCan prevede che il gruppo misto, qualora non si riesca a raggiungere un accordo o questo sia violato, su proposta di uno qualunque dei suoi membri, possa esaminare ed adottare a maggioranza assoluta dei suoi componenti un regolamento

stabilisce infatti che "todos los Grupos Parlamentarios (...) gozan de idénticos derechos", salvo "las excepciones previstas en el presente Reglamento"[242] – come quelle, ad esempio, previste dall'art. 75 RCD sui tempi d'intervento ([243]) –, mentre l'art. 30.1 RS si preoccupa di garantire che la partecipazione del gruppo misto "en las actividades de la Cámara será idéntica a las de los restantes". Infine, la stessa giurisprudenza costituzionale, come visto[244], ha ammesso eventuali differenziazioni nella disciplina del gruppo misto.

Si potrebbe, quindi, affermare che l'esistenza del gruppo misto conferma *a contrario* l'omogeneità politica degli altri gruppi parlamentari, tant'è che laddove esso non è previsto, accade talvolta che parlamentari appartenenti a partiti diversi, se non opposti, si uniscano per costituire un gruppo parlamentare surrettizio, di natura per così dire "tecnica", al fine di poter usufruire dei vantaggi ad esso riconosciuti[245].

---

interno di organizzazione e funzionamento che deve sempre garantire l'espressione della sua pluralità interna. Al solo tal fine è previsto il controllo della *Mesa* che ne dispone la pubblicazione nel Bollettino Ufficiale. Nel caso non si raggiunga la maggioranza assoluta richiesta, sulle regole di funzionamento del gruppo misto per l'intera legislatura decide la *Mesa*.

[242] Sulla base di tale formulazione l'on. Solé Tura, a nome del gruppo parlamentare comunista, ritirò difatti, ritenendolo superfluo, l'emendamento n. 121 ("Todos los Grupos Parlamentarios, con las particularidades previstas en el presente Reglamento, relativas al Grupo Mixto, gozan de idénticos derechos" in BOCG, Congreso, I Legislatura, serie H, n. 33-1, 13 aprile 1981, 198/16) in cui si faceva espresso riferimento all'eccezionalità del gruppo misto; v. *Cortes*, *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, Comision de Reglamento, 1981, n. 25, 20 maggio 1981, 1210).

[243] V. *supra*, pag. 239 nota 235.

[244] V. *supra*, pag. 170 s.

[245] È quanto accaduto nell'Assemblea Nazionale francese il 29 aprile 1993, quando ventitré deputati non iscritti di diverso orientamento politico costituirono il gruppo "*République et Liberté*" al solo scopo di beneficiare dei poteri procedurali e dei contributi e delle strutture connessi a tale *status* e negati invece al deputato non iscritto (v. *Boletín de la Asemblea Nacional*, n. 3, 4 maggio 1993). Su tale episodio v. MAUS, 544; CAMBY, SERVENT, 29). Anche nel Parlamento europeo, dove non è prevista l'esistenza del gruppo misto, vi sono stati gruppi parlamentari privi di fatto delle "affinità politiche" richieste dall'art. 29 del regolamento per la loro costituzione: nel 1979 il «Gruppo di coordinamento tecnico e di difesa dei gruppi e dei deputati indipendenti», su iniziativa dei radicali italiani e composto inoltre dall'on. Capanna di Democrazia Proletaria, dall'on. Castellini del Partito d'unità proletaria, da alcuni deputati del movimento danese contrari alla CEE, da un membro del *Volks Unit* belga e da un indipendentista irlandese; nel 1984 il «Gruppo arcobaleno: Federazione dell'Alleanza Verde-Alternativa europea, dell'Agalev-Écolo, del Movimento Popolare danese contro l'Appartenenza alla Comunità europea e dell'Alleanza Indipendente Europea in seno al Parlamento europeo»; nel 1987 il «Gruppo tecnico di difesa dei gruppi e dei deputati indipendenti», in seguito

9. I GRUPPI PARLAMENTARI COMPOSTI DA PIÙ PARTITI

La corrispondenza tra gruppo parlamentare e partito politico viene contestata sulla base di ulteriori argomentazioni che, però, ci appaiono non del tutto convincenti.

---

sciolto si a causa della decisione di due sue membri di abbandonarlo; nel 1989 il «Gruppo arcobaleno del Parlamento europeo»; nel 1999 il "Gruppo tecnico dei deputati indipendenti (TDI) – gruppo misto", costituito dai deputati del *Front National* di Le Pen (estrema destra francese), della Lista Bonino, della Lega Nord e del *Vlaams Blok* (estrema destra fiamminga). Quest'ultimo gruppo, per ammissione degli stessi suoi componenti privo di un orientamento politico comune, costituito al solo scopo di usufruire delle prerogative parlamentari, finanziarie, amministrative e materiali attribuite dal regolamento europeo, fu bocciato dal Parlamento europeo nella seduta del 14 settembre 1999, con l'approvazione della seguente nota interpretativa all'art. 29.1 reg., proposta a larghissima maggioranza dalla Commissione affari costituzionali: "non è ammesa ai sensi di questo articolo la costituzione di un gruppo che apertamente neghi qualsiasi carattere politico o qualsiasi affinità politica tra i suoi componenti". Tale delibera fu impugnata dai deputati in questione dinanzi al Tribunale di prima istanza delle Comunità europee il quale, dopo averne in un primo momento sospeso in via provvisoria e cautelare l'esecuzione, obbligando quindi il Parlamento ad ammettere il gruppo TDI (ordinanza del 25 novembre 1999), l'ha ritenuta legittima, rigettando i ricorsi sollevati (sentenza del 2 ottobre 2001). Tale sentenza merita di essere segnalata per più motivi. Innanzi tutto il Tribunale, respingendo l'eccezione d'irricevibilità in tal senso sollevata, ha ritenuto l'atto parlamentare in questione destinato "a produrre effetti giuridici nei confronti di terzi", e come tali soggetto al proprio controllo di legittimità ai sensi dell'art. 230.1 del Trattato CE, in quanto "incide sulle condizioni di esercizio delle funzioni parlamentari dei deputati interessati e produce, di conseguenza, effetti giuridici nei confronti di questi ultimi" (n. 60), estendendo in tal modo l'ambito degli *interna corporis* sottoposto al proprio sindacato (v. CARTABIA, 191 ss.). In secondo luogo, il Tribunale ha sottolineato il carattere obbligatorio, e non facoltativo, del requisito relativo alle affinità politiche previsto dall'art. 29.1 reg. e su cui si basa l'organizzazione dell'assemblea parlamentare europea (nn. 81-82); diversamente, l'efficienza, l'efficacia e, in ultima analisi, lo stesso ruolo del Parlamento europeo risulterebbero compromessi (v. le preoccupazioni in tal senso espresse sull'ordinanza sospensiva da BARONCELLI, 49 s.). In terzo luogo, il Tribunale, in mancanza di una esplicita definizione in sede regolamentare del requisito delle affinità politiche, ha chiarito che la sua sussistenza non va commisurata alla omogeneità di voto, sia perché la libertà di voto costituisce legittima espressione di opinioni politiche diverse in quanto manifestazione del principio d'indipendenza del mandato parlamentare (nn. 91 e 108), sia perché "la convergenza dei suffragi ... può nascondere una profonda divergenza nelle motivazioni politiche individuali alla base del voto" (n. 123). Essa, piuttosto, va commisurata all'esistenza di volontà, idee o progetti politici comuni per quanto minimi (n. 110), nel caso in questione del tutto assenti. Infine il Tribunale ha ritenuto giustificate le disparità di trattamento tra deputati iscritti e deputati non iscritti operata dal regolamento in ordine alle condizioni di esercizio del manda-

Si è così rilevato che possono esistere gruppi parlamentari composti da membri di diversi partiti, facenti parte di una coalizione formatasi prima o dopo le elezioni[246]. La possibile confluenza di varie formazioni politiche in un solo gruppo parlamentare non ne minaccia però l'unitarietà d'azione. Essa promuove piuttosto il processo di omogeneizzazione tra i partiti, soprattutto quando facenti parte di una medesima coalizione elettorale. Da questo punto di vista la corrispondenza tra gruppo parlamentare e più forze politiche non contrasta ma, anzi, sviluppa la tendenza a rispecchiarle fedelmente all'interno delle assemblee elettive.

Né a ciò osta l'art. 23.2 RCD il quale, se da un lato vieta il frazionamento di un partito in più gruppi, non impedisce ai parlamentari di più partiti, presentatisi distintamente alle elezioni, di unirsi in unico gruppo. In tal modo, anzi, si raggiungerebbe su base volontaria quell'obiettivo – l'unione dei parlamentari aderenti non solo al medesimo partito ma anche alla stessa federazione, coalizione o raggruppamento elettorale – imposto dall'art. 27.3 RS[247].

---

to parlamentare (vedine l'elenco riportato al n. 156) poiché "i primi, contrariamente ai secondi, soddisfano un'esigenza del regolamento dettata dal perseguimento di obiettivi legittimi" (n. 152). In particolare, secondo il Tribunale "nel caso di specie, come affermato giustamente dal Parlamento, la sua strutturazione in gruppi politici risponde a una serie di obiettivi legittimi dettati al tempo stesso dalla realtà sociopolitica propria delle democrazie parlamentari, dalle sue specificità nei confronti delle assemblee parlamentari nazionali e dalle funzioni e responsabilità affidategli dal Trattato, obiettivi alla cui realizzazione non potrebbero contribuire gruppi tecnici o misti, come il gruppo TDI, che riuniscono deputati che non condividono alcuna affinità politica" (n. 145). I parlamentari europei non iscritti ad alcun gruppo sono, quindi, giustamente penalizzati rispetto agli iscritti poiché, comportandosi in modo aparlamentare devono "pagare il costo di questa libertà" (On. Luster, cit. da Guidi, 105), in termini sia di discriminazioni formali sia, ancor di più, di svantaggi pratici (v. Baroncelli, 16 e 48).

[246] Cfr. L. Alonso de Antonio, J.A. Alonso de Antonio, 385.

[247] Cfr. Saiz Arnáiz [1989], 145 ss., con un'analisi approfondita dei lavori preparatori della norma; Sánchez Agesta [1994], 288. Occorre però aggiungere che l'emendamento dell'on. Muñoz Peirats all'art. 24 del *Proyecto* (attuale art. 23.2 RCD) ("en el caso de coaliciones electorales por las que resultaran elegidos algunos o todos sus miembros, éstos podrán formar parte del grupo parlamentario de su partido. También tendrán derecho a formar grupo parlamentario si cumplen las condiciones estipuladas en el presente artículo. Lo anteriormente establecido tendrá también validez para aquellos diputados elegidos solamente a través de coaliciones electorales"), diretto a consentire al partito facente parte di una coalizione elettorale di scegliere se confluire in un unico gruppo parlamentare ovvero formarne uno proprio qualora ne avesse i requisiti, fu dapprima accantonato, per poi essere respinto il giorno dopo (v. *Cortes*, *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, Comision de Reglamento, 1981, n. 25, 20 maggio 1981, 1196 s.; 1200 ss.

10. I DEPUTATI *ASOCIADOS* ED I SENATORI *INCORPORADOS* AI GRUPPI PARLAMENTARI

Alla corrispondenza tra gruppo e partito si è, altresì, obiettato che al primo possono aderire anche parlamentari non iscritti al secondo[248]. Al *Congreso*, infatti, i deputati non entrati a far parte di alcuno dei gruppi parlamentari in fase di costituzione[249], anziché confluire nel gruppo misto, possono aderire ad uno di essi entro cinque giorni dalla prima seduta (art. 24.3 RCD)[250]. A tal fine costoro devono presentare un'apposita richiesta che, se accettata dal *Portavoz* del gruppo in questione, è inoltrata alla *Mesa*. Essi vengono computati ai fini del raggiungimento del numero minimo previsto per la costituzione del gruppo[251]. Tale adesione, per l'intera legislatura o per una sua parte, è di mutuo vantaggio: per il "simpatizzante", che, inserito nel gruppo, può sfruttarne a pieno i poteri procedurali attribuiti; per il gruppo, che può giovarsi della popolarità, della preparazione scientifica, della fama o delle professionalità di quel parlamentare in relazione talvolta a specifici argomenti.

Il deputato *asociado*[252], unito al gruppo senza esserne membro a pieno titolo, si distingue dall'iscritto perché non fa (ancora) parte del relativo

---

[248] Cfr. SANZ PÉREZ, 350 s.

[249] Che si tratti di gruppi costituendi e non costituiti – nonostante la lettera dell'art. 24.3 RCD – è confermato dal successivo quarto comma, aggiunto nel 1982, che obbliga i deputati ad associarsi a tali gruppi entro lo stesso termine – cinque giorni dalla prima seduta – entro cui, in base al precedente primo comma, i gruppi devono costituirsi. Diversamente, se cioè i deputati si potessero associare a gruppi già costituiti, non si spiegherebbe né il termine di cinque giorni, né il computo di costoro ai fini del raggiungimento del numero minimo richiesto per la costituzione del gruppo e della determinazione del numero dei deputati di ciascun gruppo nelle diverse commisioni (v. SAIZ ARNÁIZ [1989], 127; TORRES DEL MORAL [1981], 36, in riferimento all'articolo 20.4 RPCD che parlava di "grupos creados").

[250] A differenza degli articoli 16 e 17 della *Disposicion de la Presidencia de las Cortes sobre normas para la constitucion del Congreso de los Diputados y del Senado* emanata l'8 luglio 1977 (pubblicata sul BOC n. 1583 dell'11 luglio 1977), e dell'articolo 20.4 RPCD, l'articolo 24.3 RCD parla non di deputato *adherido* ma *asociado*.

[251] Al contrario, l'art. 19.1 RANF esclude che gli "apparentati", proprio perché diversi dagli iscritti, siano computati ai fini del raggiungimento del numero richiesto per la costituzione del gruppo. Analogamente dispone l'art. 10.3 reg. *Bundestag* tedesco.

[252] Tale figura, non prevista nel *Proyecto* dell'attuale regolamento, fu introdotta a seguito dell'approvazione da parte della *Comisión de Reglamento* dell'emendamento n. 381, presentato dal gruppo parlamentare della *Minoría Catalana* (v. BOCG, Congreso, I Legislatura, serie H, n. 33-1, 13 aprile 1981, 198/13), nonostante essa, prevista dal rego-

partito, pur essendo vicino alle sue posizione politiche. Egli, quindi, non è tenuto ad osservarne sempre la relativa disciplina[253], quanto piuttosto a condividerne gli orientamenti politici di massima o alcuni specifici obiettivi. Il che spiega il motivo per cui la richiesta di adesione è comunque subordinata all'assenso del *Portavoz*. È il caso, ad esempio, di chi si è candidato nelle liste di un partito come indipendente[254], la cui figura si riflette in tal modo sul piano parlamentare. In ogni caso, costui non gode di uno *status* particolare.

Al *Senado*, invece, si parla di senatori *incorporados* (art. 29)[255], espressione quest'ultima più atta ad indicare coloro che vogliono a pieno titolo entrare a far parte di un gruppo parlamentare già costituito, anziché semplicemente associarvisi, mantenendo una certa indipendenza. Ciò, benché il sistema elettorale del *Senado* favorisca, in teoria, più di quello del *Congreso* le candidature indipendenti.

L'obiezione per cui tali categorie dimostrerebbero la mancata corrispondenza tra gruppo e partito non appare però accoglibile. Va, infatti, preliminarmente osservato che la figura del parlamentare "associato" o "apparentato" esiste laddove espressamente prevista dai regolamenti camerali perché costituisce un'eccezione alla regola della disciplina di gruppo[256].

---

lamento provvisorio del 1977, si fosse già dimostrata irrilevante (v. *Cortes*, *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, Comision de Reglamento, 1981, n. 25, 20 maggio 1981, 1202-1203). Anche nelle Assemblee legislative delle Comunità autonome sono previsti i parlamentari *adheridos* (art. 20.1 RPV), *asociados* (artt. 23.3 RPGal; 22.3 RPCant; 18.3 RPLR; 21.4 RPCan; 20.3 RAEx; 23.4 RPIB; 20.3 RCCLe.), *incorporados* (art. 28.3 RJGPAst) o *integrados* (artt. 21.3 RAMur; 25.2 RCCLM.).

[253] In diverse occasioni è accaduto che del gruppo parlamentare del PSOE abbiano fatto parte deputati indipendenti, cioè non socialisti i quali, ovviamente, sono sottratti alla disciplina di partito soprattutto al momento del voto; v. SÁNCHEZ DE DIOS, 203.

[254] Sui parlamentari indipendenti v. *supra*, pag. 99 s. [sui candidati indipendenti].

[255] Sulla incomparabilità tra la figura del deputato *asociado* e quella del senatore *incorporado* v. SANTAOLALLA LÓPEZ [1990a], 147; MORALES ARROYO [1990], 152 s.

[256] Anche in Francia i parlamentari, anziché iscriversi ad un gruppo (artt. 19.1 RANF e 5.1 RS), possono semplicemente apparentarvisi, previo assenso del suo *Bureau*, al fine di godere dei diritti riconosciuti agli iscritti (artt. 19.4 RANF e 6.1 RS). Il Senato prevede inoltre una terza categoria: il senatore *rattaché o afin* (art. 6. RS), che, rispetto agli "apparentati", ha un legame ancora più tenue con il gruppo in quanto gli si richiede soltanto di condividere il suo orientamento politico generale, ferma restando la sua libertà individuale. Anche in questo caso si tratta di una categoria funzionale al passaggio dei senatori da un gruppo ad un altro; v. BIAGI, 120 s. In Germania l'art. 10.3 reg. *Bundestag* prevede il deputato "ospite" (*gäste*) che, con la sua adesione, può aderire ai gruppi già costituiti ma non costituirli. Di tale deputato dovrà tenersi conto all'atto della nomina dei membri delle Commissioni.

Inoltre l'esistenza di tale figura dimostra ancora una volta, *a contrario*, il netto disfavore con cui sia i regolamenti parlamentari che gli stessi eletti considerano l'eventualità di non far parte d'alcun gruppo parlamentare, a causa delle marginalità e degli svantaggi che da ciò deriverebbero sul piano rispettivamente della funzionalità dei lavori parlamentari e dell'efficacia e dell'incisività della propria azione. Far parte d'un gruppo parlamentare è, quindi, una necessità per coloro che vogliono meglio svolgere il mandato per cui sono stati eletti[257].

Ma, soprattutto, va considerato che, per associarsi o incorporarsi in un gruppo, occorre l'assenso del suo *Portavoz*[258], come riconosciuto legittimo dal *Tribunal Constitucional*[259]. Ciò dimostra che non si tratta di un diritto, ma di una semplice richiesta (*solicitud* la definisce più esattamente il RCD rispetto al semplice *escrito* di cui parla il RS), il cui esito positivo dipende da quanto il parlamentare, sebbene non (ancora) iscritto al partito, sia rispetto ad esso politicamente affine e, di conseguenza, disposto ad uniformarsi e ad eseguire le sue direttive politiche. Quanto poi tale figura sia politicamente fruibile lo dimostra la scarsa fortuna che essa ha avuto nella prassi parlamentare, dando così ragione a quanti in dottrina hanno manifestato serie perplessità sulla sua utilità[260].

Quanto sopra detto circa la necessità dell'assenso del *Portavoz* del gruppo vale *a fortiori* anche per il deputato che ad esso voglia iscriversi nonostante la volontà contraria di quest'ultimo (*rectius*: della sua maggioranza). Diversamente, sarebbe paradossale che il controllo sia esercitato sui parlamentari associati o incorporati e non sugli iscritti. Del resto, come visto, l'art. 24.2 RCD prescrive che l'atto costitutivo del gruppo sia firma-

---

[257] Cfr. DAVIN, 25; AVRIL, GICQUEL [1996], 81, per cui "le fait de n'appartenir à aucun groupe représente [per il parlamentare] cependant une situation marginale et comporte des inconvénients tels qu'il a fallu ménager une position intermédiaire: l'apparentement à un groupe, avec l'agrément du bureau de celui-ci".

[258] L'assenso del gruppo è anche richiesto dagli artt. 19.4 RANF, 6 reg. SRF e 10.3 reg. *Bundestag* tedesco.

[259] Per il *Tribunal Constitucional* le norme regolamentari che subordinano l'ingresso di nuovi membri in un gruppo parlamentare all'accettazione del *Portavoz* corrispondente sono del tutto legittime "ya que trata de salvaguardar la identidad y funcionalidad de los grupos políticos en su actuación municipal, de forma que ni el art. 23 de la CE ni ningún otro precepto imaginable puede amparar un supuesto derecho de los representantes elegidos a incorporarse en un determinado grupo político en contra de la opinión de sus componentes" (STC 185/1993, cit., f.j. 5.°, 429).

[260] SANTAOLALLA LÓPEZ [1990a], 147, parla di "borrosa categoría"; anche per SAIZ ARNÁIZ [1989], 125 ss., si tratta di una categoria priva di senso e d'importanza pratica, visto che non si è verificato alcun caso di parlamentare associato.

to da tutti i membri e dal *Portavoz* il quale, da questo punto di vista, è garante della sua omogeneità politica[261].

11. I GRUPPI AUTORIZZATI

Alla corrispondenza tra gruppo e partito si potrebbe, altresì, obiettare che per costituire il primo è richiesto soltanto un requisito numerico, cioè l'iscrizione d'un certo numero parlamentari[262]. Solo qualora tale requisito difetti, il solo *Congreso*[263] richiede quello politico, cioè l'appartenenza degli iscritti ad un medesimo partito[264].

---

[261] Nel nostro Parlamento, l'art. 14.3 R.C. prevede la dichiarazione di iscrizione del singolo parlamentare al gruppo ma nello stesso tempo assegna all'Ufficio di Presidenza il compito di decidere "i ricorsi circa la costituzione o la prima convocazione dei Gruppi" (art. 12.2 R.C.). Al Senato, invece, l'art. 16.5 RS del 18 giugno 1948 prevedeva che il Consiglio di Presidenza del Senato fosse "chiamato a decidere gli eventuali reclami circa l'assegnazione ai gruppi". Tale norma non fu però riprodotta nei regolamenti del 1971, in cui invece fu sancito che "ciascun Gruppo si costituisce comunicando alla Presidenza del Senato l'elenco dei propri componenti, sottoscritto dal Presidente del Gruppo stesso" (art. 15.2). Per G.U. RESCIGNO [1970], 783, da tale forma di controllo dell'Ufficio di Presidenza è ricavabile implicitamente il diritto del gruppo di rifiutare l'adesione di un parlamentare.

[262] SANTAOLALLA LÓPEZ [1990a], 143; SAIZ ARNÁIZ [1989], 151.

[263] Al *Senado*, non essendo previsti gruppi parlamentari autorizzati, si ricorre allo stratagemma del prestito temporaneo di parlamentari da altre forze politiche compiacenti per raggiungere il quorum richiesto (v. *infra*, pag. 275 ss.). Ciò grazie al fatto che il gruppo viene sciolto solo se i suoi membri si riducano a meno di sei, cioè alla metà del minimo richiesto (art. 27.2 RS). La possibilità di costituire gruppi autorizzati è prevista anche dagli artt. 20.2 RAMur (deputati appartenenti a formazioni politiche che abbiano ottenuto almeno il 10% dei voti regionali) e 20.1 RPAnd (non cinque ma tre deputati di forze politiche che abbiano ottenuto in *Andalucía* almeno il 5% dei voti).

[264] Oltreché nel nostro paese (v. artt. 14.2 R.C. e 14.5 RSR.), i gruppi autorizzati sono previsti anche nel *Bundestag* tedesco, ove è previsto che l'Assemblea autorizzi la costituzione di gruppi (*Fraktionen*) in deroga ai requisiti previsti (associazione di almeno il cinque per cento dei membri del *Bundestag* appartenenti allo stesso partito o a partiti che, sulla base di obiettivi politici simili, non siano entrati in competizione in alcun *Land*) (art. 10.1). In mancanza di tale autorizzazione, i deputati possono pur sempre costituire un "raggruppamento" (*Gruppe*), qualunque sia il loro numero (art. 10.4 reg.). A tali raggruppamenti non spettano, però, le medesime attribuzioni ed i tempi d'intervento delle *Fraktionen*, né sono presi in considerazione per la formazione degli organi del *Bundestag*. Essi sono stati istituiti per evitare la proliferazione dei deputati non iscritti ad alcun gruppo, in coerenza con il dettato costituzionale (che prevede la sfiducia costruttiva) e la legge elettorale (che pone la soglia di sbarramento del 5%). Giudica tali limitazioni incostituzionali *ex* art. 38 GG SANTSCHY, 170, per cui

Infatti, secondo l'art. 23.1 RCD, possono costituire un gruppo parlamentare con meno di quindici componenti i deputati – minimo cinque – appartenenti ad una o più[265] formazioni politiche, le quali abbiano ottenuto almeno il quindici per cento[266] dei voti validamente espressi[267] nell'insieme delle circoscrizioni in cui si sono presentate[268] [269], oppure il cinque per

anche per i *Gruppe* occorrerebbe il voto favorevole della maggioranza dell'Assemblea. Nella prassi, il *Bundestag* ha richiesto che il *Gruppe* fosse composto da almeno cinque deputati, ma, in virtù della soglia di sbarramento del 5%, dalla IV legislatura (1961-1965) nessun partito che ha superato tale soglia ha ottenuto meno di ventisei seggi, rendendo inapplicato l'art. 10.4 reg., cui quindi si è fatto ricorso solo nel 1960 per riconoscere come *Gruppe* i sei deputati del *Deutsche Partei*) (v. GATTI, 52 s.). Sulle diversità tra il *Gruppe* tedesco, le *Agrupaciones parlamentarias* portoghesi (un tempo previste dall'art. 7.2 reg. Assemblea, oggi abrogato) e le *Agrupaciones* spagnole v. SAIZ ARNÁIZ [1988], 119 s.; ID. [1989], 255 ss.

[265] Ad inizio della III legislatura (21 luglio 1986) la *Mesa* del *Congreso* ha chiarito che al raggiungimento delle percentuali di voti richieste dall'articolo 23.1 RCD possono concorrere solo le formazioni politiche che hanno ottenuto seggi, poiché esso conferisce la facoltà di costituire un gruppo ai parlamentari e non ai partiti. Con tale motivazione la *Mesa* ha respinto la richiesta, avanzata dai sei deputati di IU e da due deputati "prestati" di *Euskadiko Ezkerra*, di potersi ugualmente costituire in gruppo parlamentare, sommando al 4,87% dei voti nazionali da loro ottenuti, quelli di altre due formazioni di sinistra (*Plataforma Galeguista-Esquerda Unida* e *Izquierda Canaria Unida*) che non avevano ottenuto seggi (v. *Nota*, in *Rev.Cor.Gen.*, 1995, n. 34, 217 ss.). Tale decisione ha suscitato critiche (v. le dichiarazioni del Vicepresidente del Governo A. Guerra riportate in *El Pais* del 21 luglio 1986; SAIZ ARNÁIZ [1989], 113 ss., favorevole al computo dei voti anche dei partiti privi di rappresentanza parlamentare), ma anche consensi (v. le dichiarazioni del Presidente del *Congreso* riportate in *El Pais* del 19 luglio 1986; GARCÍA GUERRERO, 311 s., sebbene non ne condivida le motivazioni).

[266] Il riferimento ad una percentuale e non ad un numero fisso di voti (come il nostro art. 14.2 R.C.) è stato criticato da SAIZ ARNÁIZ [1989], 114 ss. La versione B dell'art. 23.1 RCD, sostenuta dal gruppo socialista (art. 24 del *Proyecto*) elevava tale percentuale al venti per cento (v. BOCG, Congreso, I Legislatura, serie H, n. 33-1, 13 aprile 1981, 198/11).

[267] Ai voti validi si riferisce, infatti, l'art. 163.1.*a* LOREG quando fissa la soglia di sbarramento: v. CONGRESO DE LOS DIPUTADOS. SECRETARIA GENERAL [1993a], 216.

[268] L'art. 23.1 RCD, esigendo "el quince por ciento de los votos correspondientes a las circunscripciones en que hubieren presentado candidatura", non chiarisce espressamente se tale percentuale debba essere ottenuta: a) da ogni partito in ciascuna circoscrizione in cui ha presentato sue candidature; b) nelle sole circoscrizioni in cui si sono candidati i deputati che vogliono costituirsi in unico gruppo (è questa ad esempio l'interpretazione propugnata nel *recurso de amparo* presentato dai cinque deputati contro la decisione della *Mesa* del *Congreso* di non ammettere la costituzione del *grupo parlamentario gallego*, v. *infra*, pag. 249 nota 271); c) nell'insieme delle circoscrizioni in cui i suddetti deputati si sono candidati (media elettorale che quindi non considera ostativo il non aver raggiunto tale percentuale in qualche circoscrizione). Quest'ultima interpretazione è stata preferita dal *Congreso* in quanto più aderente al tenore letterale della disposizione che riferisce la percentuale di voti alle sole circoscrizioni in cui sono stati eletti i deputati che vogliono costituirsi in gruppo; v. CONGRESO DE LOS DIPUTADOS. SECRETARIA GENERAL [1993a], 216 s. Così è stata ammessa nel

cento dei voti a livello nazionale (in pratica, poco più di un milione di voti)[270]. Come recentemente chiarito dalla *Mesa* del *Congreso*, i deputati appartenenti a formazioni politiche autorizzate a costituirsi in gruppo in forza di tali requisiti non possono concorrere in modo decisivo alla costituzione di altri gruppi autorizzati. In altri termini, la percentuale di voti ottenuta da una formazione politica non può essere utilizzata dai suoi membri per costituire due o più gruppi parlamentari, in conformità al divieto sancito dal primo inciso dell'art. 23.2 RCD[271].

1986 la costituzione del gruppo parlamentare basco, nonostante in *Navarra* il PNV avesse ottenuto solo l'1,82% dei voti. Nel 2004, con il voto contrario dei 4 rappresentanti del PP, la *Mesa* del *Congreso* ha autorizzato il gruppo di *Esquerra Republicana de Catalunya* – che con otto deputati, è attualmente la quarta forza politica del paese – nonostante esso avesse ottenuto nella Comunità Valenziana, dove si era presentato sotto diverso nome ma con il medesimo procuratore e rappresentante legale della Catalogna, appena lo 0,5% dei voti.

[269] Grazie a tale disposizione al *Congreso* sono stati autorizzati i gruppi parlamentari *Vasco* (composto da otto deputati nella II legislatura, sei nella III, cinque nella IV, V e VI, sette nella VII e nella VIII); *Canario* (composto da cinque deputati nella V e VI legislatura, e da sette nella VII) e di CiU (composto nella VIII legislatura da 10 deputati).

[270] Grazie a tale disposizione si sono costituiti il gruppo parlamentare centrista nella II legislatura, quello del CDS nella IV, il gruppo *Federal de I.U.* (otto deputati) nella VII e quello di IU-*I.C.V.* (cinque deputati) nell'attuale VIII.

[271] Ad inizio della VII legislatura, la *Mesa* del *Congreso*, con risoluzione del 12 aprile 2000 approvata a strettissima maggioranza (favorevoli i cinque deputati del PP; contrari i restanti quattro: due del PSOE, uno di IU ed uno di CiU), ribadita dalla stessa esigua maggioranza in sede di riesame *ex* art. 31.2 RCD il 17 successivo, ha respinto la richiesta di costituzione in gruppo avanzata da cinque deputati: tre eletti nelle liste del *Bloque Nacionalista Gallego,* uno in quelle del *Partito Nacionalista Vasco* ed uno in quella di *Convergencia i Unió*. Ciò non perché, *ex* art. 23.2 RCD, del gruppo facevano parte deputati di forze politiche – la basca e la catalana – già costituitesi in gruppo, ma perché uno dei requisiti richiesti dall'art. 23.1 RCD per la costituzione di un gruppo composto da meno di quindici deputati – il raggiungimento di almeno il 15% dei voti nelle circoscrizioni in cui si sono presentate candidature – poteva dirsi sussistente solo per i tre deputati del BNG ma non dagli altri due, in quanto appartenenti a formazioni politiche già costituitesi in gruppo in forza di tale requisito. In definitiva, gli appartenenti ad una forza politica costituitasi in gruppo solo grazie alla percentuale di voti raggiunta non possono utilizzare tale requisito per concorrere in modo decisivo alla costituzione di altri gruppi parlamentari. La *Mesa* ha così respinto la tesi che nel sistema proporzionale a liste chiuse e bloccate i candidati ricevano tanti voti quanti ne abbiano ottenuti l'intera lista in cui sono inclusi. Tale decisione è stata ritenuta discriminatoria rispetto a taluni precedenti: la formazione del gruppo andaluso nella I legislatura (invero conforme al regolamento allora vigente; v. *supra*, pag. 231 nota 209); la decisione di non sciogliere il gruppo di *Coalición Canaria* nella V legislatura (v., *infra*, pag. 274 nota 355) e di consentirne la costituzione nella VI e VII legislatura (v. *infra*, pag. 273 nota 354). V. in tal senso Marco Marco, 119 ss., favorevole alla libertà d'iscrizione del deputato a qualunque gruppo; Reyes Pérez Alberdi, 1314; il *Dictamen en Derecho* redatto dal prof. J.J. Ganzález Encinar a sostegno della richiesta del

Al di là della modifica dei parametri rispetto a quelli previsti nell'originaria versione dell'art. 20.1 RPCD[272], evidentemente dettata, come

---

BNG (v. www.bng-galizia.org). Inoltre tale decisione è stata giudicata punitiva nei confronti del BNG per la sua opposizione nel parlamento galiziano a Manuel Fraga (v. in tal senso i primi commenti apparsi su *El Pais* del 13 (*Trampas a la ley*, p. 14, senza firma) e 19 (J. PRADERA, *La ley del embulo*, p. 21) aprile 2000). A favore di tale decisione, invece, v. PÉREZ-SERRANO JÁUREGUI [1989], 270, perché rispettosa dei divieti posti dall'art. 23.2 RCD; condivide tale argomento MORALES ARROYO [2001], secondo cui non è possibile computare due volte la percentuale ottenuta da uno stesso partito per costituire due gruppi, siano questi espressione del medesimo o di forze politiche differenti. Lo stesso A. però ammette la discriminazione così operata rispetto ai precedenti casi riguardanti il gruppo di CC nella VI e VII legislatura. Con la citata STC 64/2002, il *Tribunal Constitucional* ha respinto il *recurso de amparo* che i cinque deputati in questione avevano presentato ben ventidue mesi prima (25 maggio 2000) ritenendo la decisione della *Mesa* discriminatoria e arbitraria, lesiva pertanto dei loro diritti fondamentali sanciti dagli artt. 14 e 23 CE Dopo averlo eluso per ragioni formali (cfr. STC 125/1990, su cui v. *infra*, pag. 254 nota 284), il *Tribunal constitucional* ha così dovuto affrontare il problema della legittimità della prassi del "prestito dei parlamentari". Richiamando la propria più recente giurisprudenza sull'art. 23 CE (SSTC 38/1999, cit., f.j. 2.°; 107/2001, cit., f.j. 3.°; 203/2001 del 15 ottobre, f.j. 2.°), ha sottolineato come la facoltà dei deputati di costituirsi in gruppo, per quanto essenziale ai fini dello svolgimento della funzione rappresentativa, va esercitata nel rispetto dei requisiti regolamentari richiesti (f.j. 3.°). In quest'ottica, secondo il giudice, la decisione della *Mesa* si ispira ad una delle possibili interpretazioni ragionevoli del dettato regolamento, non lesiva dello *status* parlamentare *ex* art.23 CE (f.j. 4.°). Anche se i gruppi sono costituiti dai parlamentari, ciò non impedisce che i regolamenti possano assoggettare tale facoltà al possesso di determinati requisiti da parte della formazione politica che ha presentato le loro candidature (f.j. 5.°). Le percentuali di voto richieste, pertanto, vanno riferite non ai singoli candidati, ma al complesso delle candidature presentate dalle formazioni politiche perché, anche se è vero che l'elettore vota persone e non partiti (SSTC 5/1983 e 167/1991), da ciò non può dedursi che in un sistema di liste chiuse e bloccate "los votos son recibidos por los candidatos y deben imputárseles individualmente a éstos. Como también ha tenido ocasión de señalar este Tribunal, en un sistema tal no cabe hablar de votos recibidos por candidatos singularmente considerados, sino, con relación a éstos, de cocientes, que no son votos efectivamente obtenidos, sino más bien resultados convencionales deducidos, a los efectos de reparto, del número total de votos de cada candidatura o, en otras palabras, resultados de la operación prevista en la legislación electoral para determinar entre las candidaturas que en una determinada circunscripción han concurrido a las elecciones los escaños que corresponden a cada una de ellas (STC 75/1985, de 21 de junio, FJ 4)" (f.j. 5.°). Inoltre l'interpretazione della *Mesa* è conforme all'art. 23.2 RCD che vieta la formazione di più gruppi parlamentari costituiti da deputati appartenenti al medesimo partito (f.j. 6.°). Tra i primi commenti in dottrina su tale sentenza v. PRESNO LINERA [2002b], 20 ss.; TOMÁS MALLÉN [2003], 8 ss.; REYES PÉREZ ALBERDI, 1299 ss., che la giudica in modo positivo, nonostante la difformità rispetto ai precedenti casi di prestito, perché "non esiste un diritto di eguaglianza nell'illegalità" (1314).

[272] Prima della modifica del 3 maggio 1979 (v. *supra*, pag. 222 nota 181), tale articolo prevedeva che un gruppo parlamentare potesse essere formato, oltreché da almeno quindici deputati, anche da "los diputados miembros de aquellas formaciones políticas que hubieren concurrido como tales a las elecciones y obtenido, al menos, un 20 por 100 de los escaños en

avviene di solito in questi casi, da contingenti esigenze politiche, *ratio* della disposizione è favorire la costituzione in gruppo parlamentare autonomo dei partiti che, seppur minoritari nel paese – non raggiungendo la consistenza numerica minima di quindici deputati – siano significativamente rappresentativi, a livello nazionale o, soprattutto, regionale[273].

I deputati, quindi, rimangono i titolari del diritto di costituirsi in gruppo, ma il requisito richiesto (l'ottenimento di una determinata percentuale di voti) si riferisce non a loro, ma alla lista del partito in cui sono stati eletti. Il che conferisce rilevanza giuridica a tale dato politico, di modo che i gruppi parlamentari presenti al *Congreso* corrispondano alle forze politiche esistenti nel paese[274].

A ciò solo parzialmente osta la possibilità che il gruppo parlamentare autorizzato sia composto da deputati appartenenti a più formazioni politiche, perché l'unione di forze politiche minoritarie in un solo gruppo, con ricadute positive sull'organizzazione e sul funzionamento parlamentare, avviene pur sempre sulla base di una certa affinità politica, espressa dall'esistenza di un unico *Portavoz*.

Inoltre, se più forze politiche possono unirsi solo per costituire un gruppo parlamentare autorizzato, se ne dovrebbe dedurre *a contrario* che i gruppi parlamentari composti da almeno quindici deputati non possono che essere formati da coloro che appartengono alla medesima forza politica. Le due parti dell'art. 23.1 RCD andrebbero pertanto lette in modo non contrapposto, ma complementare, facendo la seconda espresso riferimento a quel criterio politico che la prima considera sottinteso alla consistenza numerica raggiunta.

---

el conjunto de las circunscripciones en que hubieran presentado candidaturas". Tale disposizione si riferiva, quindi, ad una percentuale non di voti, ma di seggi ottenuti nelle circoscrizioni in cui la formazione politica si era presentata, senza fissare direttamente alcun numero minimo di deputati. In base al secondo comma della seconda disposizione transitoria del Regolamento provvisorio, di tale facoltà potevano eccezionalmente avvalersi anche le formazioni politiche di ambito territoriale entro cinque giorni dall'entrata in vigore del Regolamento stesso). Nonostante tale disposizione, ad inizio della legislatura costituente, i tredici deputati catalani (appartenenti a *Esquerra de Catalunya* ed al *Partido Demócrata Español*) e gli otto deputati baschi (appartenenti al PNV ed a *Euskadiko Equerra*), non potendo costituire gruppi parlamentari autonomi, decisero di unirsi per raggiungere il numero minimo richiesto e costituire così il gruppo della *Minoría Vasco-Catalana*.

[273] Più le seconde, infatti, che le prime: nella VII legislatura il gruppo parlamentare di IU si è costituito perché si è raggiunta la soglia di 1.159.065 voti, mentre ai gruppi di CC-UPN e del PNV sono bastati rispettivamente 171.375 e 219.374 voti.

[274] L'esistenza di gruppi parlamentari autorizzati è quindi strettamente connessa ad una formula elettorale proporzionale in modo da garantire la massima rappresentatività, come dimostra *a contrario* la mancata applicazione degli articoli 14.2 R.C. e 14.5 e 14.6 RS dopo l'introduzione nel nostro paese del nuovo sistema elettorale prevalentemente maggioritario.

Tale criterio politico, se vale per i gruppi autorizzati, dovrebbe a maggior ragione valere per i gruppi che autorizzati non sono. I requisiti numerici e politici previsti dal regolamento valgono ad impedire non la corrispondenza tra gruppo e partito, quanto piuttosto che possa costituirsi in gruppo il partito privo di quella consistenza parlamentare o elettorale minima che i regolamenti pongono a tutela del fluido svolgimento dell'attività parlamentare.

La rilevanza del requisito politico ai fini della costituzione di tutti i gruppi, autorizzati e no, trova del resto conferma nel successivo secondo comma dell'art. 23 RCD che, come visto, vietando la separazione di uno stesso partito in più gruppi, impone la corrispondenza tra gruppo e partito.

12. IL DIVIETO DI COSTITUZIONE DI NUOVI GRUPPI PARLAMENTARI IN CORSO DI LEGISLATURA

L'esigenza che i gruppi parlamentari siano composti da coloro che sono stati eletti nelle liste del medesimo partito è favorita dai regolamenti parlamentari non solo ad inizio, ma anche nel corso della legislatura, attraverso una serie di limiti alla libertà di costituzione e di cambio di gruppo.

L'art. 23.2, primo alinea, RCD vieta, come detto[275], ai deputati appartenenti ad un medesimo partito di formare, artificiosamente o no, più gruppi separati, ferma restando la loro libertà di trasferirsi ad uno dei gruppi già costituiti[276]. Formule simili o più incisive sono previste anche nei regolamenti delle Assemblee delle Comunità autonome[277].

---

[275] V. *supra*, pag. 227 note 197 e 198.

[276] Ad inizio della sessione autunnale del 1978, il gruppo parlamentare dell'UCD fece passare tre suoi deputati – dirigenti di spicco tra cui un Segretario di Stato membro del Governo – al gruppo misto sia per assumerne il controllo, emarginando così gli altri tre deputati eletti nelle sue liste che, in dissenso, vi si erano trasferiti, sia per ostacolare il processo di avvicinamento dei deputati del *Partido Socialista Popular* al PSOE Nonostante le riserve espresse su tale doppia militanza dagli altri membri del gruppo misto, per i quali doveva vietarsi ai deputati di un partito, con un suo gruppo parlamentare, l'adesione al gruppo misto, la *Mesa* del *Congreso a*utorizzò tali trasferimenti (v. ÁLVAREZ DE MIRANDA, 149; TORRES DEL MORAL [1981], 37 ss., il quale non esita a definire il comportamento dell'UCD fraudolento ed illegittimo perché in contrasto non solo con la norma che vieta l'appartenenza a più di un gruppo, ma anche con la natura residuale propria del gruppo misto). Tale precedente dimostra, comunque, che il divieto contenuto nell'art. 23.2 RCD è stato nella prassi riferito non al possibile trasferimento di deputati da un gruppo ad un altro, ma alla costituzione di nuovi gruppi.

[277] Mentre uguale al primo alinea dell'art. 23.2 RCD è l'art. 24.3 RCCLM., altri se ne discostano imponendo il suddetto divieto di costituire gruppi parlamentari separati ai de-

A tale divieto, il secondo alinea dell'art. 23.2 RCD[278] ne aggiunge un altro: non possono costituire un gruppo parlamentare separato neanche i deputati appartenenti al momento delle elezioni a formazioni politiche non presentatesi come tali dinanzi all'elettorato[279]. In questo modo si vuole evitare che deputati appartenenti ad una "corrente" di un partito[280] o ad una forza politica facente parte di una federazione o di una coalizione elettorale, oppure candidatisi nelle liste di un altro partito, dopo essersi presentati sotto tali insegne dinanzi al corpo elettorale, possano dividersi in gruppi parlamentari diversi[281].

---

putati non "que pertenezcan a un mismo partido" ma: "electos en la misma candidatura" (art. 27.3 RJGPAst, ai quali fa divieto non solo di "constituir", ma anche di "contribuir a formar" un gruppo parlamentare separato (art. 27.3 RJGPAst); "que pertenezcan a un mismo partido o coalición electoral" (artt. 19.2 RAEx; 21.2 RPCant; 22.3 RPIB); "que pertenezcan a un mismo grupo político o coalición electoral" (art. 19.2 RCCLe.); "que pertenezcan a una misma formación política" (art. 20.2 RPCan; 38 RAMad); o che "hubieran concurrido a éstas [elezioni] en un mismo partido o coalición electoral" (art. 20.2 RPAnd). Per altri regolamenti, invece, a ciascun partito, raggruppamento o coalizione elettorale deve corrispondere un solo gruppo parlamentare (art. 20.2 RCAr; 29.3 RPNav; 18.3 RPCat; 17.2 RPLR; 20.4 RAMur il quale comunque precisa che "nada impide, en cambio, que dos o más partidos o coaliciones decidan reunirse en un grupo común"). Il RPGal, dopo aver vietato ai deputati appartenenti ad un medesimo partito o coalizione elettorale di costituire un gruppo parlamentare separato (art. 22.2), ammette come eccezione che ad inizio di ogni sessione semestrale i deputati possano o aderire ad uno dei gruppi parlamentari già costituiti, ovvero costituirne di nuovi una sola volta se per qualunque causa si sia estinta o terminata l'attività del partito o della coalizione elettorale per la quale si sono presentati alle elezioni (art. 26.3). Cfr. SARMIENTO MÉNDEZ [1996], 253 s., secondo cui l'espressione "appartenere ad un medesimo partito o coalizione elettorale" è stata interpretata nella prassi parlamentare in riferimento agli eletti per tali soggetti elettorali e non ai loro soli iscritti.

[278] Art. 23.2 RCD, secondo alinea: "Tampoco podrán formar Grupo Parlamentario separado los Diputados que, al tiempo de las elecciones, pertenecieran a formaciones políticas que no se hayan enfrentado ante el electorado".

[279] Come detto (v. *supra*, pag. 234 nota 215) tale divieto era previsto solamente nella versione "C" dell'articolo 24 del *Proyecto* del Regolamento (attuale art. 23.2, secondo alinea, RCD) appoggiata dal gruppo dell'UCD Nonostante l'opposizione dei socialisti (l'on. Verde i Aldea parlò di "elemento de carácter muy complejo y no objetivo que crea más problemas de los que intenta resolver") e della minoranza catalana (anche per l'on. Trias de Bes Serra tale secondo alinea "no responde a una condiciones objetivas), tale versione fu approvata dalla *Comisión de Reglamento* con 19 voti favorevoli, 12 contrari ed un astenuto; v. *Cortes*, *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, Comision de Reglamento, 1981, n. 25, 20 maggio 1981, 1191-1194 e 1199.

[280] Tale disposizione fu approvata con l'intento specifico di evitare il ripetersi della creazione di gruppi, come quello del *Partido de Acción Democrática* (PAD) (v. *infra*, pag. 293 ss.), nati per scissione e come tali privi d'identità elettorale.

[281] Per MARCO MARCO, 131, tale divieto non riguarderebbe i deputati eletti in liste di partiti nazionalisti presentatisi in diverse Comunità autonome senza entrare in competi-

Tale disposizione non impedisce, invece, che una formazione politica ceda, in via più o meno temporanea, alcuni suoi deputati ad un'altra per permetterne la costituzione in gruppo[282].

Questo secondo divieto potrebbe sembrare un'inutile specificazione del primo. I deputati non presentatisi dinanzi all'elettorato in una formazione politica autonoma (art. 23.2, secondo alinea, RCD) potrebbero identificarsi, infatti, con i deputati candidatisi in un partito o in una coalizione, ai quali è fatto divieto di costituire un gruppo parlamentare separato (art. 23.2, primo alinea, RCD). In realtà, però, con tali distinte disposizioni, l'art. 23.2 RCD chiarisce che il divieto di costituire nuovi gruppi parlamentari ad inizio o durante la legislatura riguarda sia coloro che appartengono ad un medesimo partito (primo alinea), sia coloro che, pur appartenendo a formazioni politiche diverse, non si sono candidati come tali, ma hanno preferito confluire nella lista di un partito (secondo alinea).

A maggior ragione non dovrebbe ritenersi "ridondante e superfluo"[283] il divieto, contenuto nei regolamenti di alcune Assemblee delle Comunità autonome[284], di costituire un gruppo parlamentare separato da parte di

---

zione tra loro. È stato il caso del gruppo di CC che si è formato grazie alla momentanea adesione dei deputati della *Unión del Pueblo Navarro*.

[282] V. *Acuerdo* della *Mesa* del *Congreso* del 9 aprile 1996, su cui v. *infra,* pag. 273 nota 354.

[283] Così invece MORALES ARROYO [1985], 1160, a proposito dell'art. 20.2, secondo alinea, RPAnd.

[284] Mentre, ancora una volta, il solo art. 27.3 RJGPAst è uguale al secondo alinea dell'art. 23.2 RCD, altri regolamenti ne differiscono perché stabiliscono che non possano formare gruppi parlamentari separati i deputati: a) che al momento delle elezioni appartenevano a formazioni politiche non presentatesi dinanzi all'elettorato: "como tales" (artt. 19.2 RAEx; 19.2 RCCLe.; 20.2 RPAnd; 22.4 RCVal; 17.3 RPLR; 20.2 RPCan). Applicando tale disposizione la *Mesa* del Parlamento delle Canarie, con risoluzioni del 20-21 luglio 1987 e, in sede di riesame, del successivo 8 ottobre, aveva negato la costituzione del gruppo parlamentare "*Asamblea Canaria – Izquierda Nacionalista Canaria*" formato da tre deputati indipendenti e da due di *Asamblea Majorera*. Il ricorso contro tale decisione è stato respinto dai giudici costituzionali (STC 125/1990) perché presentato dopo tre mesi dalla prima delibera, giudicata immediatamente efficace, e quindi fuori termini *ex* art. 50.1.*a)* LOTC. In quell'occasione il *Tribunal constitucional* ha considerato il ricorso presentato non dal *Portavoz* di un gruppo in fase di formazione, sebbene così s'era qualificato il ricorrente, ma da un semplice deputato. Piuttosto, la questione è stata affrontata nel merito con la citata STC 64/2002 (v. *supra*, pag. 249 nota 271); b) che si sono presentati all'elettorato "bajo una misma formación, grupo, coalición o partido político" (art. 22.3 RPIB; 21.2 RPCant; 19 RPV); c) che hanno partecipato alle elezioni autonomiche "en una misma candidatura" (art. 38 RAMad); d) che non hanno ottenuto alcun eletto nelle corrispondenti elezioni autonomiche (artt. 20.4 RCAr; 22.4 RCVal; 17.3 RPLR). In altri regolamenti è specificato che tali deputati, oltreché costituire, non possono "fraccionarse en Grupos Parlamentarios diversos" (art. 22.3 RPIB; 21.2 RPCant; 19 RPV).

deputati appartenenti a formazioni politiche non presentatesi come tali nelle elezioni dinanzi al corpo elettorale, a prescindere dal fatto che esse in quel momento esistessero o no. Mentre infatti la lettura *a contrario* dell'art. 23.2, secondo alinea, RCD sembrerebbe consentire – se non fosse, come vedremo, per il termine perentorio prescritto dall'art. 24.1 RCD – la costituzione in corso di legislatura di gruppi parlamentari formati da deputati appartenenti a formazioni politiche nate dopo lo svolgimento delle elezioni, tale possibilità è recisamente preclusa dai regolamenti di quelle assemblee legislative regionali che vietano la costituzione di gruppi espressione di formazioni politiche non presentatesi alle elezioni, siano esse sorte prima o dopo il loro svolgimento.

In realtà, anche se l'art. 23.2, secondo alinea, RCD, fa riferimento al periodo elettorale ("*al tiempo de las elecciones*"), il suddetto divieto è da intendersi esteso anche ai deputati entrati a far parte di formazioni politiche costituitesi *dopo* le elezioni. Diversamente, infatti, sarebbe a costoro consentito quanto vietato ai deputati coerentemente rimasti, invece, all'interno di formazioni politiche che non si sono presentate distintamente alle elezioni, o che, pur ottenendo un significativo numero di voti, proporzionalmente maggiore di quanto tali deputati transfughi potrebbero rappresentare, non hanno ottenuto una quantità sufficiente di seggi[285]. Una simile conclusione sarebbe del tutto illogica perché in chiaro contrasto con la *ratio* dell'art. 23.2 RCD, secondo la quale ogni gruppo parlamentare deve corrispondere ed essere espressione di uno dei partiti politici o delle coalizioni elettorali presentatisi alle elezioni. Il che, come vedremo, trova ulteriore conferma nel successivo articolo 24.1 RCD, che vieta la costituzione di nuovi gruppi dopo i primi cinque giorni dalla seduta costitutiva del *Congreso*[286].

In ogni caso, senza dubbio più felice al riguardo appare la formulazione dell'art. 27.3 RS[287] che vieta a tutti i senatori che si sono presentati dinanzi all'elettorato, facendo parte di un medesimo partito, federazione, coalizione o raggruppamento elettorale, di formare non un gruppo parlamentare separato, ma, con formula più ampia ed incisiva, più d'uno, quale che ne sia l'origine[288].

---

[285] Cfr. Calatayud Chover, 243.

[286] "La constitución de Grupos Parlamentarios se hará, dentro de los cinco días siguientes a la sesión constitutiva del Congreso, mediante escrito dirigido a la Mesa de la Cámara".

[287] "Los Senadores que hayan concurrido a las elecciones formando parte de un mismo partido, federación, coalición o agrupación no podrán formar más de un Grupo parlamentario".

[288] V., come detto (v. *supra*, pag. 252 nota 277 e pag. 254 nota 284), gli artt. 19.3 RPV; 20.2 RCAr; 29.3 RPNav; 18.3 RPCat; 17.2 RPLR; 20.4 RAMur.

Gli articoli in questione confermano, quindi, il *favor* regolamentare per la corrispondenza tra gruppo parlamentare e partito politico, limitandosi la facoltà di costituire i gruppi parlamentari, ma non quella di iscriversi ad essi[289]. In tal modo ci si limita a circoscrivere l'ambito d'operatività della libertà del parlamentare, senza però negarla. Il parlamentare è libero di aderire ad un gruppo anziché ad un altro, ma non è parimenti libero di costituirne di nuovi, privi d'identità elettorale, ad inizio o nel corso della legislatura. I gruppi, infatti, devono essere espressione non della decisione comune di singoli parlamentari provenienti da uno o più partiti politici, ma delle forze politiche che, presentatesi dinanzi all'elettorato, hanno ottenuto il numero di seggi o di voti ritenuto a tal fine sufficiente dai regolamenti parlamentari[290]. Il divieto di costituire nuovi gruppi parlamentari in corso di legislatura, che sarebbe incostituzionale se ci si limitasse ad un'interpretazione della rappresentanza politica dell'eletto fondata esclusivamente sul divieto di mandato imperativo, è, invece, pienamente legittimo poiché non viola (anzi tutela) sia il diritto dei cittadini di essere rappresentati *ex* art. 23.1 CE da coloro che sono stati eletti perché candidati dai partiti politici, sia il diritto degli eletti d'accedere e d'esercitare il loro mandato in condizioni d'eguaglianza *ex* art. 23.2 CE, essendo ciò previsto in via generale dai regolamenti camerali[291]. Nel corso della legislatura, quindi, è possibile che il numero dei gruppi parlamentari diminuisca, non che aumenti Lo stesso *Tribunal Constitucional* ha, del resto, negato la qualifica di "gruppo politico con rappresentanza parlamentare" ad una formazione parlamentare composta da un deputato ed un senatore non presentatasi dinanzi all'elettorato[292].

Tale principio trova nuova conferma negli articoli che obbligano i parlamentari a costituirsi in gruppo entro cinque giorni[293] dalla seduta costitutiva del *Congreso* (art. 24.1 RCD) e del *Senado* (art. 28.1. RS), pena la loro iscrizione al gruppo misto (artt. 25.1 RCD e 30.1 RS). La facoltà di costituire nuovi gruppi parlamentari in corso di legislatura dipende, infatti, anche dalla natura perentoria od ordinatoria di tale termine, introdotto nei regolamentari parlamentari spagnoli nel 1982[294].

Coloro che considerano la norma finalizzata più ad accelerare la formazione della Camera, che a stabilire il limite temporale oltre cui non

---

[289] Cfr. SAIZ ARNÁIZ [1989], 149; ALVAREZ CONDE [1983], 151.
[290] Cfr. JIMÉNEZ CAMPO [1992], 218.
[291] Cfr. CAAMAÑO DOMINGUEZ [1991], 276 s.
[292] Cfr. SSTC 63/1987, cit., su cui v. *supra*, pag. 192 nota 63; 31/1993, cit., f.j. 3.°, 310 s.
[293] V. *supra*, pag. 218 nota 159.
[294] Cfr. SAIZ ARNÁIZ [1989], 152.

poter più costituire i gruppi, ne ammettono la creazione di nuovi in corso di legislatura[295]. Del resto, si sostiene che un'interpretazione rigida di tale termine potrebbe condurre a risultati controproducenti, finendo per ignorare apertamente la flessibilità e la fluidità di cui la dialettica parlamentare e politica necessita[296]. Inoltre, vietando ai parlamentari, che ne avrebbero i requisiti, di costituirsi in gruppo[297], costoro sarebbero discriminati rispetto a quei gruppi, di consistenza numerica inferiore, formatisi ad inizio legislatura[298]. Ma, soprattutto, si sostiene che solo la natura ordinatoria di tale termine tutelerebbe la libertà d'adesione del parlamentare al gruppo, fondata sul divieto di vincolo di mandato[299] sancito dall'articolo 67.2 CE[300].

---

[295] V. in tal senso: Santaolalla López [1990a], 144; Capo [1984], 129 nt. 29; Linde Paniagua [1982a]; Torres del Moral [1981], 34, che cita a conferma la divisione nel 1977 del gruppo della *Minoría Vasco-Catalana* in due gruppi parlamentari autonomi, quello *Vasco* e quello della *Minoría Catalana* su cui v. *supra*, pag. 250 nota 272. Ma è evidente che in tal caso la costituzione fu conseguenza di un'apposita modifica dell'art. 20.1 RPCD. Né tanto meno probante è il richiamo dell'A. all'art. 15 RS italiano, così come revisionato nel 1971, poiché la natura non perentoria del termine di "sette giorni dalla prima seduta" entro cui i gruppi devono costituirsi (primo comma) dipende dalla disposizione che ammette espressamente la costituzione di nuovi gruppi durante la legislatura (terzo comma), non presente invece nei regolamenti parlamentari spagnoli. Ugualmente non probante, in assenza di un analogo contesto normativo, è il richiamo alla costituzione durante la IV legislatura del gruppo parlamentare dei senatori socialisti d'unità proletaria (v., *infra*, pag. 257 nota 300 e pag. 273 nota 352).

[296] Santaolalla López [1990a], 143, ritiene illogico che forze politiche diverse, coalizzatesi in sede elettorale, siano costrette a restare nel medesimo gruppo per tutta la legislatura dopo l'eventuale rottura del loro accordo politico.

[297] Per un caso concreto v. *infra*, pag. 293 ss.

[298] Cfr. Santaolalla López [1990a], 143 s.; Linde Paniagua [1982a], 133 ss.; Id. [1982b]; J.A. Alonso De Antonio, A.L. Alonso De Antonio, 103 s. *Contra* Saiz Arnáiz [1989], 149 ss. e nt. 112, il quale, pur condividendo tali preoccupazioni, giudica positivamente la normativa in questione.

[299] *Contra* Alba Navarro [1982], 93, secondo cui pretendere di fondare il diritto di costituire gruppi parlamentari durante la legislatura sull'art. 67.2 CE è frutto di "una observación apresurada y errónea tanto del mandato representativo como del influjo del juego de los partidos respecto a él".

[300] Anche nel nostro paese si è posto il problema della natura ordinatoria o perentoria del termine entro cui costituire i gruppi parlamentari. In assenza di una disposizione che consentisse espressamente la costituzione di nuovi gruppi parlamentari durante la legislatura, introdotta solo al Senato nel 1971 (art. 15.3 RS), si era formulata in un primo momento la tesi che essa fosse vietata sulla base sia della perentorietà del termine (rispettivamente due e cinque giorni, v. artt. 26 R.C. del 1949, 16 RS del 1948) entro cui i parlamentari dovevano iscriversi ai gruppi (v. la relazione del sen. Schiavone, in *Atti parlamentari*, Senato, IV legislatura, Disegni di legge e relazioni, 1964, doc. n. 32 alla proposta di modifica regolamentare, poi respinta dall'Aula il 5 marzo 1964, volta a consentire agli

Tale libertà si manifesta, oltreché nella facoltà di cambiare gruppo, anche in quella di costituirne uno nuovo, non solo perché ciò non è espressamente vietato, ma anche quale riflesso sul piano parlamentare della libertà di creazione e di funzionamento dei partiti politici sancita dall'articolo 6 CE[301]. Diversamente sarebbe privilegiata la rappresentanza dei partiti su quella dei singoli parlamentari, consentendo di conseguenza il predominio quasi assoluto dei gruppi parlamentari sugli eletti e trasformando il

otto senatori che avevano in animo di abbandonare il gruppo parlamentare socialista di costituire il gruppo parlamentare dei socialisti di unità proletaria), sia del collegamento intercorrente tra gruppi parlamentari e partiti politici (v. SAVIGNANO, 59). Tale tesi fu però respinta sulla base dell'asserita prevalenza del principio della libera adesione del parlamentare al gruppo, da cui discende la facoltà del parlamentare sia di cambiare gruppo (v. DI MUCCIO [1975], 29; PIZZORUSSO [1969], 28 e 48), sia di costituirne di nuovi in corso di legislatura (v. G.U. RESCIGNO [1970], 783; G.F. CIAURRO, 247) in possesso dei requisiti numerici minimi richiesti. Difatti, anche coloro per cui non sarebbe possibile costituire nuovi gruppi in corso di legislatura circoscrivono tale divieto ai gruppi eventualmente autorizzati (v. SAVIGNANO, 60 s.; PIZZORUSSO [1969], 46), ritenendo peraltro impossibile che possano sussistere le condizioni regolamentari richieste. In questo modo, però, non si svolgono fino in fondo le premesse poste. Il divieto di costituzione di nuovi gruppi in corso di legislatura, infatti, dovrebbe valere per tutti, autorizzati o no, perché impedendo "il prodursi di eventuali coalizioni di soli deputati" (SAVIGNANO, 59), "tutela la stabilità e l'equilibrio interno delle Commissioni permanenti, impedisce la moltiplicazione dei gruppi parlamentari e in sostanza pone una remora alla legalizzazione di indirizzi politici e posizioni di pensiero non corroborati dalla sanzione del corpo elettorale"(dalla citata relazione del sen. Schiavone). Inoltre non è vero che non si possano costituire gruppi autorizzati in corso di legislatura perché tali potrebbero essere quei gruppi parlamentari che, costituitisi ad inizio legislatura perché in possesso della consistenza numerica minima richiesta, l'abbiano poi persa in corso di legislatura, Ciò trova conferma dall'esame della prassi parlamentare delle nostre Camere sulla costituzione di nuovi gruppi parlamentari, da cui si evince che: a) è pacificamente ammessa in corso di legislatura la costituzione di gruppi in possesso dei requisiti numerici previsti; b) l'autorizzazione alla costituzione in gruppo parlamentare è negata a quelle formazioni politiche createsi in corso di legislatura per iniziativa parlamentare e perciò prive, oltreché della consistenza minima richiesta, anche di un'autonoma identità politico-elettorale; c) tale autorizzazione può invece essere accordata a quelle formazioni politiche che, costituitesi in gruppo ad inizio legislatura, siano state in seguito sciolte perché non più in possesso del numero minimo di parlamentari richiesto (v. espressamente l'articolo 14.6 RS, mentre la Camera, pur non escludendo ciò in teoria, non ha mai applicato in tali circostanze i criteri previsti dall'articolo 14.2 R.C.); d) l'autorizzazione alla costituzione in gruppo parlamentare è accordata dagli Uffici di Presidenza delle due Camere, oltreché ad inizio legislatura, nel suo corso quando si tratti di applicare nuove disposizioni regolamentari in materia nel frattempo approvate (v. le riforme all'articolo 14 approvate dalla Camera il 24 ottobre 1963 ed il 18 febbraio 1971 e dal Senato il 26 gennaio 1977, il 5 ottobre 1983 ed il 6 agosto 1992).

[301] Cfr. SANTAOLALLA LÓPEZ [1990a], 144 s.

Parlamento da luogo di libera espressione della rappresentanza popolare ad organo d'espressione della volontà dei partiti attraverso i loro gruppi parlamentari[302].

All'opposto, secondo la maggioranza della dottrina, qui condivisa, la perentorietà del termine di cinque giorni trova fondamento sul piano letterale e sistematico. La formulazione tassativa dell'articolo, che non stabilisce una mera facoltà, ma un vero e proprio obbligo, è complementare al divieto di costituzione di gruppi parlamentari da parte di forze politiche prive d'identità elettorale[303], così da affiancare al requisito numerico quello politico. Vi è, pertanto, nei regolamenti un chiaro sfavore per la costituzione di nuovi gruppi in corso di legislatura per le implicazioni negative che la loro proliferazione produrrebbe sia sul regolare e celere andamento dell'attività parlamentare, sia sull'identificazione dei gruppi parlamentari con le forze politiche votate dall'elettorato[304], vale a dire su entrambe le esigenze – organizzativa e politica – che nei gruppi felicemente si sposano.

In caso di divisioni in corso di legislatura, i parlamentari, quindi, possono solo abbandonare il proprio gruppo per un altro o per quello

---

[302] Cfr. LINDE PANIAGUA [1982a], 133 ss.

[303] Cfr. ALBA NAVARRO [1982], 87 ss.; PÉREZ-SERRANO JÁUREGUI [1989], 88 ss.; MORALES ARROYO [1985], 1147, in riferimento agli articoli 21 RPAnd, 23 RPGal e 18 RPCat). Tra gli argomenti con cui il nostro Senato respinse la proposta di autorizzare la costituzione di nuovi gruppi in corso di legislatura al di sotto di dieci senatori vi fu quello del loro non aver "origine da una diretta manifestazione elettorale" (sen. Lami Starnuti, in *Atti parlamentari*, Senato, discussioni, seduta del 5 marzo 1964, 5295) per cui per modificarne la composizione occorreva "chiedere la sanzione del corpo elettorale" (sen. Nencioni, *ivi*, 5298-5299). Difatti "l'eccessivo numero dei Gruppi, ove dovesse malauguratamente corrispondere al frazionamento delle forze politiche espresso col suffragio sarebbe una dura e non modificabile realtà. Ma se non corrispondesse alla configurazione delle forze politiche del Paese, quale si rivelò al momento del suffragio elettorale, evidentemente il frazionamento del Parlamento in vari Gruppi, sottogruppi, piccoli gruppi apparirebbe ingiustificato e non avrebbe come effetto che indebolire l'istituto parlamentare di fronte ad un corpo elettorale che tale effetto non avrebbe voluto"(sen. Jannuzzi, *ivi*, 5284).

[304] Una conferma indiretta della perentorietà del termine in questione si può trarre dalla Risoluzione con cui la Presidenza dell'Assemblea di *Madrid* il 4 novembre 1986 ha previsto la possibilità di istituire all'interno del gruppo misto autonome componenti politiche da parte dello stesso numero di deputati (cinque *ex* art. 36 RAMad) richiesto per costituire un gruppo parlamentare. Tale facoltà può evidentemente essere utilizzata da coloro che non possono costituirsi in gruppo, perché provenienti da formazioni politiche diverse (art. 37.1 RAMad) o perché, per l'appunto, è già decorso il termine di cinque giorni dall'inizio della legislatura stabilito dall'art. 39.1 RAMad. Una simile equiparazione, però, dissolve ogni differenza tra deputati che rimangono nel gruppo del partito per cui sono stati eletti e deputati che, invece, lo abbandonano per crearne un altro.

misto, ma non formarne uno nuovo, espressione di un partito privo d'identità elettorale. Costoro, in definitiva, non possono costituire gruppi parlamentari diversi da quelli corrispondenti alle forze politiche presentatesi dinanzi al corpo elettorale; entro tali limiti rimangono liberi di aderire ad un gruppo parlamentare anziché ad un altro.

Si è voluto in tal modo introdurre un deterrente ad eventuali scissioni per limitare di conseguenza il *transfuguismo* parlamentare[305]. Imponendo la costituzione di gruppi parlamentari ad inizio legislatura, le *Cortes* mirano a che la dialettica politica presente in ogni partito, alimentata dalla presenza di gruppi, correnti, orientamenti a volte sensibilmente diversi si mantenga sempre al suo interno[306]. Ove ciò non fosse possibile, le tendenze frazioniste o scissioniste vanno, quantomeno, canalizzate all'interno, e non all'esterno della rappresentanza parlamentare scaturita dalle elezioni (al limite nel gruppo misto)[307].

Ciò perché, come detto, la libertà del parlamentare non è un valore assoluto, ma incontra dei limiti derivanti dalla stabilità del quadro politico scaturito dal risultato elettorale. I gruppi parlamentari, pertanto, devono esprimere indirizzi politici che hanno ottenuto un adeguato consenso elettorale. Essi sono composti da coloro che sono stati eletti nel medesimo partito, di cui sono tenuti a rispettare ed attuare le linee politiche sottoposte al giudizio elettorale[308]. In conclusione, la natura perentoria del termine di cinque giorni entro cui i gruppi devono costituirsi trova spiegazione nel nesso che li lega ai partiti politici e, loro tramite, agli elettorato, di modo che la loro origine sia elettorale e non parlamentare. Da questo punto di vista, la scarsa flessibilità del sistema è il necessario prezzo da pagare al rispetto della volontà elettorale[309].

13. (In particolare) Il divieto di costituire nuovi gruppi in corso di legislatura da parte di coloro che acquistano in un secondo momento la "condizione piena di deputato"

La regola che vieta la costituzione di nuovi gruppi in corso di legislatura non soffre d'eccezioni, nemmeno con riferimento a coloro che,

---

[305] In questo senso v. MORALES ARROYO [1990], 129.
[306] Cfr. ROSSANO [1972], 249 s.
[307] Cfr. ALBA NAVARRO [1982], 89.
[308] Cfr. ALBA NAVARRO [1982], 81 ss.
[309] Cfr. SAIZ ARNÁIZ [1989], 153.

seppur eletti, non acquisiscono immediatamente “la condizione piena di parlamentare”[310] o vengono in corso di legislatura sospesi dai diritti e dalle prerogative connessi al loro *status*[311].

I parlamentari, infatti, pur divenendo tali sin dal momento della proclamazione della loro elezione (v. artt. 68.4 e 69.5 CE e 20 RCD), acquisiscono pienamente il relativo *status*(al *Congreso* entro le prime tre sedute plenarie) se:

a) presentino l’attestazione che l’Amministrazione elettorale rilascia in assenza di contestazioni (v. artt. 20.1.1. RCD; 1 e 12.1.*a* RS);

b) dichiarino le proprie attività economiche e patrimoniali secondo quanto previsto dagli artt. 156-160 LOREG cui l’art. 70.2 CE rinvia (artt. 20.1.2. RCD; 1 e 26 RS);

c) prestino promessa o giuramento di fedeltà alla Costituzione[312] (v. artt. 4 e 20.1.3. RCD e la risoluzione della Presidenza del 30 novembre 1989 circa le modalità con cui svolgere tale obbligo[313]; 11 e 12.1.*b* RS e le relative norme interpretative dettate dal Presidente il 29 luglio 1986)[314].

---

[310] Garrorena Morales [1994], 25 ss., critica giustamente la distinzione tra “condizione di deputato eletto” e “condizione piena di deputato” perché conduce alla prevalenza della relazione organica tra eletto e Parlamento su quella rappresentativa tra elettori ed eletti, idonea di per sé a far acquisire al parlamentare la pienezza del suo *status.* Per questo motivo non condivide sia la STC 101/1983, in cui i giudici hanno sostanzialmente eluso il problema, sia la STC 119/1990 perché legittima la subordinazione al giuramento dell’esercizio delle funzioni parlamentari

[311] Su cui v. Di Muccio [1990], 369 ss.

[312] Il mancato giuramento è considerato causa di decadenza dalla carica di deputato in: Austria (v. art. 2.1.1. reg. Consiglio nazionale), Gran Bretagna (v. *Parlamentary Oaths Act* del 1866, il *Promissory Oaths Act* del 1868 e l’*Oaths Act* del 1978) e Stati Uniti (art. VI, paragrafo III; per un’analisi delle cause che determinano le dimissioni dal Congresso v. Theriault, 419 ss.). Il giuramento è altresì previsto dalle Costituzioni di Lussemburgo (art. 57), Paesi Bassi (art. 97), Belgio (art. 127), Danimarca (art. 32), Grecia (art. 59), Islanda (art. 44), Polonia (art. 104.4). È stato invece eliminato in Italia, Francia, Germania, Danimarca, Svezia, Norvegia, Portogallo e Irlanda; v. De la Pena Rodríguez, 60 ss.

[313] Cfr. *Resolución de la Presidencia sobre la forma en que se ha de prestar juramento o promesa de acatamiento a la Constitución previsto en los artículos 4 y 20 del Reglamento de la Cámara*, in BOCG, *Congreso*, serie E, n. 4 del 30 novembre 1989.

[314] Tale condizione, non prevista né in Costituzione, né nei regolamenti parlamentari provvisori, fu introdotta a carico dapprima dei consiglieri comunali (v. art. 1 *Real Decreto* 707/1979 del 5 aprile: “¿Juráis o prometéis por vuestra conciencia y honor cumplir fielmente las obligaciones del cargo ... con lealtad al Rey, y guardar y hacer guardar la Constitución, como norma fundamental del Estado?”), poi dei parlamentari con la riforma regolamentare del 1982. Essa fu, infine, definitivamente estesa a tutti i titolari di cariche pubbliche elettive dall’art. 108.8 LOREG. Tale dovere di giuramento fu imposto con il malcelato intento di impedire ai deputati ed ai senatori appartenenti alla coalizione

In caso d'inosservanza, al *Congreso* il deputato mantiene il seggio, ma è sospeso dal diritto: di partecipare con diritto di voto ai lavori dell'Aula e delle Commissioni di cui è membro e senza diritto di voto a quelli delle Commissioni di cui non lo è (art. 6.1 RCD); di far parte almeno di una Commissione ed esercitarvi le facoltà e svolgervi le funzioni attribuitegli dal regolamento (art. 6.2 RCD); di richiedere informazioni, dati e documenti alla pubblica amministrazione (art. 7); di ottenere le indennità economiche (art. 8) e la copertura previdenziale (art. 9) previste[315]. Egli, inoltre, è sospeso dalle prerogative parlamentari dell'insindacabilità (art.

---

elettorale *Herri Batasuna* di poter godere delle prerogative parlamentari, prima fra tutte l'immunità penale, pur assentandosi dai relativi lavori perché contrari al principio dell'indissolubile unità della Nazione spagnola sancito dall'art. 2 CE (v. al riguardo il dibattito svoltosi nella *Comision de Reglamento* sull'allora articolo 14 del *Proyecto de Reglamento definitivo del Congreso*, in *Cortes*, *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, *Comision de Reglamento*, 1981, n. 25, 20 maggio 1981, 1174-1179). Nella citata STC 101/1983 il *Tribunal Constitucional* ha riconosciuto la legittimità costituzionale di tale requisito per l'accesso alle cariche pubbliche elettive *ex* art. 23.2 CE perché espressione dal dovere di attaccamento alla Costituzione ricavabile dall'art. 9.1 CE ("i cittadini e i poteri pubblici sono soggetti alla Costituzione e al resto dell'ordinamento giuridico"). Tale dovere non va inteso come divieto di rappresentare e perseguire ideali politici diversi da quelli presenti in Costituzione ma, più semplicemente, come rispetto delle regole del gioco democratico così da impedire la trasformazione dell'ordinamento costituzionale per vie illegali (v. *supra*, pag. 54 ss.). Né, secondo il giudice costituzionale, l'obbligo del giuramento lede il principio *dell'idem sentire* tra rappresentante e rappresentati, ed in particolare il diritto fondamentale dei secondi di veder rappresentata tramite i primi *ex* art. 23.1 CE la loro eventuale contrarietà alla Costituzione poiché tale diritto può esercitarsi solo nei modi e nei limiti previsti dalla Costituzione, tra cui in primo luogo si pone il dovere di attaccamento alla medesima nei termini sopra precisati (STC 101/1983, cit., f.j. 3.°b., 263 ss; v. in questo senso le analoghe SSTC 122/1983, cit., f.j. 5.°, 512; 8/1985 del 25 gennaio, in *Jur. Const.*, 1985, 68 ss. Per una critica di tale giurisprudenza costituzionale e, in generale, dell'istituto del giuramento, v. FERNÁNDEZ-VIAGAS BARTOLOMÉ, 176 ss.; SOLÉ TURA, APARICIO PÉREZ, 52 ss. A favore, invece, v. DIAZ REVORIO, 128 ss.; APARICIO. Piuttosto il *Tribunal Constitucional* ha ritenuto legittimo il comportamento dei tre deputati di *Herri Batasuna* che avevano anteposto alla formula prevista ("sí prometo") la dicitura "por imperativo legal". Di conseguenza, ha annullato la delibera con cui la Presidenza del *Congreso* del 4 dicembre 1989 aveva ritenuto non pienamente acquisito il loro *status* parlamentare perché, oltreché viziata da un rigido formalismo (STC 119/1990, cit, f.j. 7.°, 415), discriminava irragionevolmente i tre ricorrenti, non consentendogli di corrispondere agli impegni politici presi in campagna elettorale, i quali non possono essere disconosciuti od ostacolati (ivi, 416). In senso sostanzialmente analogo v. la citata STC 74/1991, riguardante la formula di giuramento prevista direttamente dall'art 12.1.*b)* RS A favore della STC 119/1990 v. SANTAOLALLA LÓPEZ [1990b], 149 ss. Contrario, invece, DE LA PENA RODRÍGUEZ, 55 ss., secondo cui queste ultime due sentenze sconfessano di fatto la precedente giurisprudenza costituzionale.

10 RCD) e dell'immunità (artt. 11-14 RCD)[316] Infine, per prassi, non è computato ai fini della determinazione del numero legale e del quorum deliberativo[317].

Al *Senado*, invece, i senatori che non abbiano perfezionato tale loro condizione conservano il seggio, ma non godono dei diritti economici, né possono partecipare alle funzioni costituzionali della Camera (diritto di parola, diritto di voto, diritto di presentare disegni di legge, interrogazioni, ecc.) (art. 12.2). In assenza di previsioni analoghe a quelle vigenti al *Congreso*, i senatori conservano, invece, le proprie prerogative[318].

I regolamenti parlamentari prevedono, altresì, la sospensione del parlamentare dai suoi diritti e doveri: nei casi d'indisciplina parlamentare da essi fissati (artt. 21.1.1 RCD; 101 e 102 RS); quando, concessa l'autorizzazione a procedere, egli si trovi in una situazione di carcerazione preventiva (artt. 21.1.2 RCD; 22.6 e 22.7 RS che prevedono espressamente una previa delibera dell'Aula a maggioranza assoluta ed a scrutinio segreto, la quale tenga in considerazione la natura dei fatti imputati); infine, quando così previsto da sentenza definitiva di condanna o quando la sua esecuzione implica l'impossibilità di esercitare la funzione parlamentare (art. 21.2 RCD).

In tutti questi casi, il parlamentare non perde definitivamente il suo *status*, poiché esso viene riacquistato al venire meno delle cause che ne avevano determinato la sospensione[319].

Inoltre, nel solo *Congreso*, il deputato, in caso di reiterata o notoria volontaria inosservanza del dovere di partecipare ai lavori dell'Aula e delle Commissioni[320], o di violazione del dovere di segretezza stabilito dall'art.

---

[315] I deputati possono continuare quindi ad esercitare altri diritti come presentare emendamenti (art. 110.1 RCD) o sottoscrivere mozioni di censura (art. 175.2 R.C.D) che potrebbero essere sospesi solo nell'ipotesi contemplata dall'art. 101.1 RCD; v. Medrano, 337 s.

[316] L'art. 7.2 RPGal prevede, invece, la perdita dei soli diritti ma non delle prerogative parlamentari.

[317] Critica tale prassi Santaolalla López [1990b], 155.

[318] Tale soluzione viene preferita da quella parte della dottrina spagnola che giudica la sospensione dalle prerogative parlamentari prevista dal *Congreso* in contrasto con l'art. 71.2 CE, in base a cui i parlamentari godono dell'immunità per tutto il mandato, sin dal momento dell'elezione (artt. 68.4 e 69.6 CE). Cfr. Abellán [1992], 102 ss. ed autori ivi citati; Fernández-Viagas Bartolomé, 171 ss.; Diaz Revorio, 147 ss, e gli autori ivi citati, i quali fanno riferimento anche all'art. 1 della legge 9 febbraio 1912 sulla giurisdizione e sulla procedimento penale contro parlamentari ("corresponderá a la Sala de lo Criminal del Tribunal Supremo el conocimiento de las causas contra senadores y diputados, *aun cuando sólo tengan caracter de electos*", corsivo dell'A.), il quale non subordina l'acquisizione di tale prerogativa ai requisiti richiesti dal regolamento del *Congreso*.

[319] Cfr. STC 101/1983, cit., f.j. 3.°, 264.

[320] V. *supra,* pag. 209 nota 127.

16 RCD, può essere dapprima, su decisione della *Mesa*, privato per un periodo più o meno ampio in tutto o in parte dei suoi diritti (art. 99.1.*a)* RCD), per poi, in caso di persistenza, essere sospeso dal proprio *status* parlamentare per opera del *Pleno* su proposta della *Mesa* (art. 101.1 RCD). Ugualmente sospeso può essere il deputato che porta armi dentro il recinto parlamentare (art. 101.2 RCD), disubbidisce all'ordine di abbandonare la seduta dopo essere stato espulso (art. 101.3 RCD), o contravviene all'obbligo, imposto dall'art. 17 RCD, di non invocare o utilizzare la sua condizione di parlamentare per l'esercizio delle sue attività commerciali, industriali o professionali (art. 101.4 RCD).

In tutti i casi sopra citati, i deputati ed i senatori, seppur sospesi dal loro *status* parlamentare, conservano in ogni caso il seggio e possono dunque continuare a far parte del loro gruppo parlamentare. L'ipotesi d'un gruppo parlamentare non costituitosi ad inizio legislatura o sciolto durante il suo corso a causa della sospensione di anche uno dei suoi membri, e poi da ricostituire dopo l'acquisizione della piena condizione di parlamentare, al di fuori dei termini regolamentari[321], si basa quindi su presupposti errati.

Analogamente, anche i parlamentari subentrati ad altri, decaduti o dimessisi[322], non possono creare nuovi gruppi parlamentari, ma devono aderire a quelli già esistenti. Ciò è espressamente previsto dall'articolo 26 RCD, secondo cui i deputati che acquisiscono tale condizione (non si parla quindi di *status*) dopo la sessione costitutiva del *Congreso* devono, entro cinque giorni, aderire ad uno dei gruppi parlamentari già costituiti, previa accettazione del relativo *Portavoz*, pena la loro iscrizione d'ufficio nel gruppo misto. L'esiguità del termine, unitamente al sistema proporzionale bloccato, consente una rapida sostituzione dell'ex parlamentare nell'ambito della medesima lista di partito, senza che il gruppo corrispondente venga sciolto[323].

Diversa è invece la disciplina vigente al *Senado*, la cui composizione, come detto, è periodicamente soggetta ad un rinnovo parziale a seguito delle elezioni delle Assemblee delle Comunità autonome. L'art. 28.2 RS, infatti, richiamandosi espressamente al precedente primo comma sulla co-

---

[321] Cfr. CAPO [1984], 129 nt. 19.

[322] V. *supra*, pag. 116 ss. e *infra*, pag. 297 nota 20 sui casi di decadenza.

[323] L'unica ipotesi – davvero eccezionale – è quella del deputato che aderisca ad un gruppo parlamentare diverso da quello cui era iscritto il collega sostituito, determinandone lo scioglimento per mancanza dei requisiti regolamentari richiesti; *contra* v. GARCÍA GUERRERO, 310 s., secondo cui la Camera non potrebbe revocare il riconoscimento del gruppo.

stituzione dei gruppi, consente ai rappresentanti designati da tali Parlamenti nei cinque giorni seguenti alla presentazione delle credenziali non solo di entrare a far parte dei gruppi parlamentari già costituiti, ma di concorrere, da soli o con altri senatori già in precedenza eletti[324], al raggiungimento dei requisiti per formarne uno nuovo[325]. Si tratta, in vero, di un'eccezione solo apparente alla regola che vieta la costituzione di nuovi gruppi in corso di legislatura, perché ciò avverrebbe pur sempre grazie a senatori non provenienti da altri gruppi, ma designati in corso di legislatura.

Allo stesso modo, a seguito delle nuove designazioni, in corso di legislatura potrebbero formarsi (e sciogliersi) i gruppi territoriali all'interno dei gruppi parlamentari, per i quali peraltro l'art. 32.1 RS non prevede alcun termine di costituzione[326].

Il *Senado*, invece, non disciplina il caso di coloro che subentrano a senatori eletti dal corpo elettorale. In mancanza di un'espressa deroga, come quella posta dall'art. 28.2 RS, per costoro dovrebbe valere il divieto di costituire nuovi gruppi parlamentari. Essi, quindi, dovrebbero entro cinque giorni dalla loro nomina aderire ad uno dei gruppi parlamentari già costituiti, senza poterne costituire uno nuovo, pena la loro iscrizione d'ufficio al gruppo misto (art. 30.1. RS). Vanno, a nostro parere, scartate le altre due soluzioni ipotizzabili, e cioè: a) l'iscrizione automatica dei senatori subentranti al misto, salvo il loro diritto di trasferirsi ad altro gruppo in virtù dell'avvenuto decorso del termine di cinque giorni previsto dall'art. 30.1 RS; in tal modo, però, si determinerebbe una illegittima disparità di trattamento perché si vieterebbe ai senatori eletti ciò che è invece consentito ai senatori designati dalle Comunità autonome; ossia la possibilità di iscriversi ad uno dei gruppi parlamentari già costituiti; b) la facoltà di costoro di scegliere a quale gruppo aderire nel termine non di

---

[324] Per Morales Arroyo [1990], 131, in tale nuovo gruppo i senatori designati dalle Comunità autonome dovrebbero essere, se non la totalità, almeno la maggioranza. Che tale limitazione non abbia fondamento giuridico, lo dimostra il fatto che al *Senado*, a metà della III legislatura (ottobre 1987), si è formato il gruppo parlamentare del CDS, composto, oltreché dai senatori designati dalle Comunità Autonome, in prevalenza da senatori (sette) già presenti ad inizio legislatura. In questo modo, secondo l'A., si è data un'interpretazione del regolamento fraudolenta e discriminatoria nei confronti delle altre forze politiche confluite obbligatoriamente nel gruppo misto. Tale giudizio è stato ribadito dall'A. in [2001], 209 nt. 7.

[325] Cfr. García Guerrero, 306 s.

[326] Così, ad esempio, i gruppi territoriali del *Partido Popular Canario*, delle *Islas Baleares* di *Extremadura* e di *Madrid* si sono costituiti nel corso della II legislatura grazie al decisivo appoggio dei senatori nel frattempo designati dalle Comunità autonome (uno nei primi tre casi; due nell'ultimo).

cinque ma di tre giorni, in ciò applicando il termine previsto dall'articolo 30.3 RS per i senatori che lasciano il loro gruppo parlamentare; in tal caso, infatti, non si tratta di abbandonare il gruppo, bensì di iscriversi ad esso[327].

14. IL DIVIETO DI COSTITUIRE "RAGGRUPPAMENTI POLITICI" ALL'INTERNO DEL GRUPPO MISTO

I deputati che non vogliono o non possono aderire ad alcuno dei gruppi parlamentari costituiti sono obbligati a confluire nel gruppo misto, al cui interno non possono costituire "*agrupaciones*", cioè autonomi raggruppamenti politici.

Invero, tale facoltà fu introdotta ad inizio della III legislatura, e per la sola sua durata, dai Presidenti delle due Camere mediante apposite risoluzioni[328], nonché, in seguito, in alcune Assemblee delle Comunità autonome[329].

---

[327] Cfr. MORALES ARROYO [1990], 151.

[328] V. per il *Congreso* la "*Resolución de la Presidencia sobre Organización y Funcionamiento del Grupo Parlamentario Mixto*" del 9 settembre 1986 (in BOCG, Congreso, III legislatura, serie E, n. 3, 11 settembre 1986), grazie a cui si costituirono in raggruppamento autonomo i ventuno deputati del *Partido Demócrata Popular* ed i sette di IU. Tale risoluzione fu poi modificata dal "*Texto refundido de la Resolución de la Presidencia sobre organización y funcionamiento del Grupo Parlamentario Mixto*" del 10 febbraio 1987 (in BOCG, Congreso, III legislatura, serie E, n. 21, 11 febbraio 1987) per permettere agli undici deputati del *Partido Liberal*, che avevano abbandonato il gruppo del *Partido Popular*, di costituire un proprio raggruppamento all'interno del gruppo misto. Per il *Senado* v. la "*Norma suppletoria de la Presidencia del Senado sobre organización y funcionamiento del Grupo Parlamentario Mixto*" del 25 settembre 1986", (in BOCG, Senado, III legislatura, serie I, n. 16, 1 ottobre 1986) modificata dalla "*Norma de la Presidencia*" del 13 febbraio 1987, in BOCG, Senado, III legislatura, serie I, n. 49, 13 febbraio 1987, anche qui per consentire agli otto senatori del *Partido Liberal* di costituirsi in raggruppamento autonomo.

[329] La *Mesa* del Parlamento catalano, il 7 ed il 20 luglio del 1989, emanò una disposizione regolamentare *supletoria* che consentiva, per la legislatura in corso, la creazione all'interno del gruppo misto di raggruppamenti parlamentari. Essa fu il frutto di un accordo politico tra il partito di maggioranza di *Convergència i Unió* ed il *Centro Democrático Social*, confluito nel gruppo misto sin dall'inizio della legislatura, in base a cui quest'ultimo poté costituire un proprio raggruppamento autonomo all'interno del gruppo misto contro l'impegno di votare a favore della mozione di sfiducia contro il sindaco socialista della città di Tarragona ed a favore del candidato di *Convergència i Unió*; v. PAU I VALL [1992], 37 s. nt. 10. In raggruppamento autonomo si costituirono anche i deputati di *Esquerra Republicana de Catalunya*, confluiti nel gruppo misto dopo che il loro gruppo era stato sciolto per difetto del requisito numerico a causa dell'abbandono di un suo membro (v. LARIOS PATERNA [1995], 87 nt. 64). In altre assemblee delle Comunità autonome

I Presidenti delle *Cortes* hanno, infatti, il potere d'integrare i regolamenti parlamentari con proprie disposizioni al fine non semplicemente d'interpretarne gli articoli, ma anche di colmarne le eventuali lacune[330]. A tal fine, al *Congreso* il Presidente deve acquisire il parere favorevole della *Mesa* e della *Junta de* Portavoces (art. 32.2 RCD), mentre al *Senado* occorre l'accordo con la *Mesa* della *Comisión de regolamento* (art. 37.8 RS). A differenza dei regolamenti parlamentari, tali risoluzioni presidenziali non possono essere oggetto del sindacato del *Tribunal Constitucional* (v. art. 27.2.*d* LOTC in attuazione dell'art. 161.1.*d* CE), tranne che ledano i diritti e le libertà parlamentari[331].

è previsto che all'interno del gruppo misto si possano costituire "formación política con respaldo electoral" (art. 20.3 RAMur che quindi esclude che esse possano essere formate dai deputati transfughi, i quali godono singolarmente di poteri inferiori mentre collettivamente sono considerati alla stregua di un'unica formazione politica; su tale norma v. l'analisi critica di LARIOS PATERNA [1995], 88 ss.), o semplici "agrupaciones independientes" (art. 24.3 RCVal da parte di almeno tre deputati inclusi in liste di un medesimo partito, raggruppamento o coalizione elettorale; Risoluzione della Presidenza dell'Assemblea di *Madrid* del 4 novembre 1986 che le equipara ai gruppi parlamentari (v. *supra*, pag. 259 nota 304); Risoluzione della Presidenza delle *Cortes* di *Castilla-La Mancha* del 2 aprile 1987). In altre Comunità tale facoltà è stata riconosciuta attraverso norme provvisorie oggi non più vigenti: v. le risoluzioni presidenziali delle Assemblee elettive di: *Andalucía* (23 ottobre 1986); *Aragón* (10 novembre 1986); *Cantabria* (21 dicembre 1990); *Extremadura* (3 dicembre 1987). Il Parlamento delle *Canarias*, in occasione delle modifiche approvate il 14-16 aprile 1999, ha invece abrogato l'art. 23 del suo regolamento che prevedeva tali *agrupaciones*.

[330] Sui problemi posti dall'esercizio di tale facoltà presidenziale di supplire il Regolamento v. EZQUIAGA GANUZAS, SAIZ ARNAIZ, 15 ss.; più in generale v. MORALES ARROYO [1990], 180 ss.; GARCÍA GUERRERO, 479 ss.; SAIZ ARNÁIZ [1988], 122 ss.; ID. [1989], 260 s.; CECCHERINI, 87 ss.

[331] Il *Tribunal Constitucional*, in un primo momento, ha ritenuto le risoluzioni presidenziali aventi valore normativo parte integrante dei regolamenti camerali (A.T.C. 183/1984, cit,., f.j. 3.°) e, come tali, dotate di forza di legge (A.T.C. 244/1986 del 12 marzo, f.j. unico, 1013). Esse, pertanto, potevano essere impugnate solo tramite ricorso di costituzionalità e non tramite *recurso de amparo* (STC 118/1988, cit., f.j. 3.°, 336). A tale via d'impugnazione si poteva, piuttosto, ricorrere contro gli atti applicativi di risoluzioni presidenziali conformi al regolamento solo se lesivi di diritti fondamentali, primo fra tutti quello previsto dall'art. 23.2 CE (v. STC 118/1988, cit., f.j. 2.°; AA.T.C. 12/1986 e 292/1987 dell'11 marzo, in *Jur. Const.*, 1987, 1122 ss., f.j. 2.°, 1125; 214/1990, f.j. 2.°). Nella citata STC 44/1995, però, il *Tribunal*, sviluppando talune affermazioni precedenti (SSTC 99/1987, cit., f.j. 1.°, 408; 119/1990, cit., f.j. 5.°, 412 s.), ha ammesso l'impugnabilità diretta tramite *recurso de amparo* delle risoluzioni presidenziali lesive dei diritti e delle libertà fondamentali dei parlamentari anche quando contrarie al regolamento (f.j. 2.°). Nel contempo, ha negato che tali risoluzioni siano parte dei regolamenti camerali, i quali, rispetto ad esse, sono gerarchicamente sovraordinati perché approvati dall'assemblea a maggio-

Nel caso in questione si dovette intervenire innanzi tutto al *Congreso* per porre rimedio alle gravi difficoltà organizzative e procedurali venutesi a determinare per l'elevato numero di deputati (trentaquattro) iscrittisi ad inizio della III legislatura al gruppo misto[332]. Ciò soprattutto a causa della decisione dei ventuno deputati appartenenti al *Partido Demócrata Popular* di rompere il patto che li aveva portati a candidarsi nella coalizione elettorale di *Coalición Popular*. Non potendo costituirsi in gruppo parlamentare, mancando d'identità elettorale autonoma, costoro dovettero confluire nel gruppo misto che, così, diventò il terzo gruppo per numero d'iscritti[333].

Di fronte a tale situazione imprevista, per molti versi analoga a quella verificatasi in Italia nella XIII legislatura[334], il Presidente del *Congreso*, preso atto dell'indisponibilità della maggioranza socialista a modificare la

---

ranza assoluta. Pertanto contro tali risoluzioni è possibile ricorrere solo per *amparo* e non tramite ricorso d'incostituzionalità (f.j. 3.°) (v. PAU I VALL [1997], 411 ss.). Tale svolta giurisprudenziale è criticata da SANTAOLALLA LÓPEZ [1990b], 157, favorevole ad includere le risoluzioni presidenziali tra gli atti per i quali in base all'art. 27.2 LOTC può sollevarsi questione di costituzionalità. Ciò anche per evitare, aggiungiamo noi, che la maggioranza possa modificare a proprio vantaggio il regolamento per via interpretativa, anziché tramite il normale procedimento di revisione, così da sottrarsi, oltreché al controllo politico, anche a quello dei giudici costituzionali, soprattutto qualora questi, in un'ottica di *self-restraint*, dovessero ritenere le norme così introdotte insindacabili in quanto rientranti tra gli *interna corporis acta* e/o comunque non lesive di alcun diritto fondamentale. Giudica invece tale orientamento giurisprudenziale rispettoso del principio di autonomia delle Camere REYES PÉREZ ALBERDI, 1305.

[332] Cfr. SAIZ ARNÁIZ [1989], 258 ss.; LARIOS PATERNA [1995], 87.

[333] Nel giugno del 1986, subito dopo le elezioni politiche nazionali, il *Partido Demócrata Popular* ruppe unilateralmente il patto di coalizione stipulato con il *Partido liberal*, *Alianza Popular* ed altre formazioni regionali, quali il *Partido Aragonés*, *l'Uniò Valenciana* e l'UPN, dal quale era sorta *Coalición popular*. Ciò provocò il passaggio dei 21 deputati del *Partido Demócrata Popular* al gruppo misto, ove nel settembre del 1986 costituirono la *Agrupación Democráta Cristiana*. Nel medesimo mese si costituì la *Agrupación Izquierda Unida/Iniciativa per Catalunya*, composta da sette deputati. Nel febbraio 1987, dopo la seconda Risoluzione, gli undici deputati del *Partido Liberal* costituirono la omonima *Agrupación*, ridottisi a sette al termine della legislatura. Tutto ciò fece sì che al *Congreso* il gruppo misto divenisse il terzo gruppo per consistenza numerica (52 deputati) e creandovi, di conseguenza, gravi problemi di organizzazione e funzionamento. Alla fine di tale crisi, durante la quale il gruppo popolare si era ridotto a soli 68 deputati dai 105 iniziali, gran parte di essi ritornarono al gruppo popolare mentre altri aderirono ad altri gruppi, come quello del CDS inizialmente composto da 105 deputati, si ridusse a soli 68 deputati.

[334] V. la riforma dell'art. 14 del regolamento della Camera dei deputati, approvata il 24 settembre ed il 4 novembre 1997, ugualmente dovuta alla ingestibilità del gruppo misto a causa dell'elevato numero dei suoi componenti.

disciplina regolamentare sulla costituzione dei gruppi parlamentari[335], ritenendo quest'ultima inadeguata di fronte alla situazione venutasi a determinare[336], decise d'intervenire con propria risoluzione[337].

Secondo tali risoluzioni, ai raggruppamenti parlamentari costituitisi all'interno del gruppo misto spettavano i medesimi diritti riconosciuti ai gruppi parlamentari formatisi ad inizio legislatura, a partire dall'istituzione della figura del *Portavoz*[338]. Ciò ha finito per incentivare la mobilità parlamentare – così com'è accaduto in Italia – e, in particolare, il frazionamento delle coalizioni elettorali[339].

È interessante notare come la facoltà di costituire raggruppamenti politici all'interno del gruppo misto, inizialmente concessa ad almeno cinque parlamentari, fu dal 1987 limitata a coloro che appartenevano ad un medesimo partito politico che avesse partecipato alle elezioni e che non si

---

[335] Le proposte di revisione regolamentare presentate per riconoscere stabilmente i raggruppamenti politici all'interno del gruppo misto (v. la "Reforma del Titulo II del Reglamento del Congreso de los Diputados", in BOCG, Congreso, III legislatura, serie B, n. 2 del 30 agosto 1986 a firma di M. Fraile Poujade e di altri diciotto deputati appartenenti al *Partido Demócrata Popular*) non furono prese in considerazione a causa dell'opposizione della maggioranza parlamentare socialista, la quale da un lato voleva impedire la costituzione nel gruppo misto di una componente liberale, dall'altro temeva così d'incoraggiare la trasformazione in gruppo autonomo delle sue correnti politiche regionali; v. Saiz Arnáiz [1988], 121 nt. 72 e 74; Id. [1989], 259 nt. 294 e 295.

[336] Osservano esattamente Ezquiaga Ganuzas, Saiz Arnaiz, 23 ss., che non si trattava di una lacuna regolamentare "propria" ma "ideologica", dovuta cioè non all'inesistenza di una normativa al riguardo quanto piuttosto alla sua incapacità di regolare in modo soddisfacente la situazione venutasi a determinare.

[337] V. la dichiarazione del Presidente del *Congreso* Pons riportata da *El Pais* del 5 settembre 1986. Per alcuni autori l'importanza, l'innovatività e le profonde ripercussioni di tale disciplina sul resto del regolamento avrebbero dovuto comportarne l'approvazione tramite la procedura di revisione regolamentare (artt. 72.1 Cost., II disp. finale RCD e 196 RS su cui v. Gil, 455 ss.), anziché la potestà integrativa del Presidente: v. Ezquiaga Ganuzas, Saiz Arnaiz, 25 ss.; Saiz Arnáiz [1988], 134 s.; Id. [1989], 268 ss.; Morales Arroyo [1990], 184 ss.; Pau i Vall [1992], 33 s.; Astarloa Huarte-Mendicoa [1995], 3285. Anche per il *Tribunal Constitucional* le risoluzioni interpretative presidenziali non possono modificare il regolamento perché altrimenti in tal modo verrebbe elusa la maggioranza assoluta dell'Aula richiesta in tal caso dalla Costituzione (STC 44/1995, cit., f.j. 3.°, 433). Pertanto le norme poste tramite risoluzioni interpretative presidenziali "sólo son constitucionalmente válidas cuando se la utilice para suplir omisiones del Reglamento o para interpretarlo, no para desarrollarlo o especificar sus prescripciones" (STC 119/1990, cit., f.j. 5.°, 413 che riprende l'analoga affermazione contenuta nella STC 118/1988, cit., f.j. 4.°, 336).

[338] Cfr. Saiz Arnáiz [1988], 129 s.; Morales Arroyo [1990], 205 s.

[339] Cfr. Reniu Vilamala, 280.

fosse già costituito in gruppo[340]. La libertà del parlamentare poteva, quindi, esplicarsi solo nell'alveo del quadro parlamentare scaturito dalle elezioni politiche, senza stravolgerlo. Venne, così, ribadito il principio per cui qualunque aggregazione politica, sia gruppo che semplice raggruppamento parlamentare, doveva sempre essere espressione di partiti politici presentatisi dinanzi all'elettorato e non di accordi tra parlamentari[341].

15. LE CAUSE DI SCIOGLIMENTO DEI GRUPPI PARLAMENTARI

I regolamenti delle due camere si occupano delle cause d'estinzione dei gruppi parlamentari. Da tale disciplina è possibile ricavare ulteriore conferma circa la facoltà dei parlamentari di cambiare gruppo d'appartenenza, ma non di costituirne di nuovi. Essa, pertanto, è propedeutica all'esame del tema specifico della mobilità parlamentare[342].

Al *Congreso* il gruppo parlamentare viene sciolto[343] quando, nel corso della legislatura, il numero dei suoi componenti, per abbandono volontario

---

[340] I raggruppamenti parlamentari potevano essere formati da almeno cinque deputati che dovevano appartenere ad un medesimo partito che avesse partecipato alle elezioni (art. 1.1; tale specificazione è stata aggiunta nel 1987). A tal fine tutti i componenti dovevano sottoscrivere una richiesta scritta indirizza alla *Mesa* entro i cinque giorni seguenti alla costituzione dei gruppi parlamentari che doveva contenere la denominazione del raggruppamento, diversa da quella del gruppo parlamentare, ed i nomi dei suoi membri, del suo rappresentante e dei deputati che potevano sostituirlo. In nessun caso i deputati appartenenti allo stesso partito potevano costituire raggruppamenti separati (art. 1.3). Né, secondo un'apposita modifica introdotta nel 1987, potevano formare un raggruppamento autonomo i deputati appartenenti a partiti politici che avevano già costituito un gruppo parlamentare (art. 1.3).

[341] Per SAIZ ARNÁIZ [1988], 126 nt. 81; ID. [1989], 262 nt. 300, il termine "partito", cui faceva riferimento la risoluzione presidenziale del Presidente della Camera, andava interpretato ora estensivamente onde permettere la costituzione di un proprio raggruppamento parlamentare sia alle coalizioni elettorali (come dimostra l'autorizzazione concessa ai sette deputati facenti parte della coalizione di IU, composta da sei partiti politici, di costituire un proprio raggruppamento all'interno del gruppo misto; *ivi*, 126 nota 80), sia alle singole sue componenti politiche staccatesi da esse (come dimostra l'autorizzazione concessa ai raggruppamenti del *Partido Demócrata Popular* e del *Partido liberal* facenti parte originariamente di *Coalición Popular);* ora restrittivamente, onde vietare ai deputati già facenti parte di uno o più partiti costituitisi in gruppo parlamentare di formare in seno al gruppo misto un proprio raggruppamento autonomo.

[342] Cfr. MORALES ARROYO [1990], 187 ss.; SAIZ ARNÁIZ [1989], 167 ss.

[343] Per GARCÍA GUERRERO, 310 s. la Camera non potrebbe revocare il riconoscimento del gruppo, anche quando, per ragioni di decadenza elettorale, non più in possesso del requisito numerico minimo previsto.

o per decadenza, scende al di sotto non del minimo richiesto per la sua costituzione[344], né della metà dei suoi componenti originari[345], ma della metà del minimo richiesto per la sua costituzione, cioè in pratica quando composto da meno di otto o di tre deputati, a seconda se si tratti di gruppo costituitosi di diritto o a ciò autorizzato (art. 27.2 RCD)[346]. Analogamente l'art. 27.2 RS, non prevedendo la costituzione di gruppi parlamentari autorizzati, fissa direttamente in sei senatori (cioè la metà più uno del numero minimo di dieci) la soglia al di sotto di cui il gruppo viene sciolto. Solo il *Congreso*, invece, prevede che, in caso di scioglimento del gruppo, i suoi membri sono iscritti d'ufficio al misto, così da impedirne, almeno inizialmente, il passaggio ad altri gruppi (art. 27.2 RCD).

Si è posto in dottrina il problema se il gruppo parlamentare costituito di diritto ed, in seguito, sciolto per difetto del requisito numerico possa nel contempo ricostituirsi su autorizzazione della *Mesa* del *Congreso*, qualora sussistano i requisiti a tal fine previsti dall'articolo 23.1 RCD (cioè quando i deputati appartengano ad una o più formazioni politiche che abbiano conquistato un numero di seggi non inferiore a cinque seggi e, almeno, il quindici per centro dei voti nelle circoscrizioni in cui si è presentata o il cinque per cento del totale dei voti nazionali).

La chiara lettera dell'art. 27.2 RCD, che dispone lo scioglimento del gruppo e l'iscrizione automatica dei suoi membri al gruppo misto, nonché il termine perentorio di cinque giorni dall'inizio della legislatura entro cui i gruppi devono costituirsi secondo quanto previsto dall'art. 24.1 RCD, porterebbero ad escludere tale possibilità[347].

---

344 Così, invece, l'art. 27.2 del *Proyecto* del regolamento approvato nel 1982. Tale ipotesi è prevista dagli artt. 24.3 RPAnd; 25 RCAr; 32.3 RJGPAst; 25.2 R.P. Cant.; 23.3 RCCLe.; 26.3 RCVal; 19.7 RPLR; 33.2 RPNav; 20.1 RAMur. L'art. 21.6 RPCan prevede lo scioglimento del gruppo quando il numero dei suoi componenti si riduca a meno di tre, essendo quattro il numero minimo richiesto (art. 20.1 RPCan). Egualmente prevedono gli artt. 22.2 e 26.3 RPIB.

345 V. *infra*, pag. 276 nota 362.

346 L'attuale disposizione fu il frutto dell'approvazione dell'emendamento n. 98 al citato art. 27.2 del *Proyecto* presentato *pro domo sua* dal gruppo di *Coalición Democratica* (analoghi emendamenti erano stati presentati anche dai gruppi parlamentari *Andalucista* (n. 279) e di *Minoría Catalana* (n. 382) (v. BOCG, Congreso, I Legislatura, serie H, n. 33-1, 13 aprile 1981, 198/15) allo scopo di evitare i possibili ricatti provenienti dal deputato consapevole della decisività del suo apporto ai fini della costituzione del gruppo (v. gli interventi degli on. Carro Martinez e Trias de Bes i Serra in *Cortes*, *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, Comision de Reglamento, 1981, n. 25, 20 maggio 1981, 1206; v. anche Saiz Arnáiz [1989], 173).

347 Cfr. Morales Arroyo [1990], 193 s.; [1985], 1165, a proposito dell'analogo art. 24.2 RPAnd.

In questo modo, però, il gruppo così sciolto patirebbe una palese disparità di trattamento rispetto ai gruppi parlamentari già autorizzati[348], tanto più evidente nel caso in cui questi ultimi avessero una consistenza numerica inferiore, cosicché, ad esempio, i sette deputati appartenenti ad un gruppo sciolto sarebbero costretti nel gruppo misto, a dispetto dell'esistenza di un gruppo autorizzato di appena cinque deputati. Invece, le due modalità previste dal regolamento per la costituzione dei gruppi parlamentari – quella di diritto in presenza del requisito numerico; quella autorizzata in sua assenza – andrebbero considerate complementari e non alternative, per cui il fatto che un gruppo si sia costituito di diritto ad inizio legislatura non esclude che, quando non più composto dal numero minimo richiesto, possa essere poi autorizzato se in possesso dei requisiti a tal fine richiesti. Consentendo ai gruppi costituitisi di diritto e successivamente sciolti di essere autorizzati si offrirebbe loro una *chance* in più rispetto ai gruppi inizialmente autorizzati che, invece, se scesi al di sotto del limite minimo di tre deputati, vengono irrimediabilmente sciolti[349]. Il che appare conforme alla natura ordinaria dei primi rispetto a quella eccezionale dei secondi. Per questo motivo si ritiene che soltanto in questo caso eccezionale i termini per autorizzare la costituzione di un gruppo andrebbero riaperti[350].

L'art. 27.2. RS prevede, invece, che il gruppo sceso al di sotto del minimo numerico consentito sia sciolto al termine della sessione e non automaticamente durante il suo corso, così come sanciva l'art. 12.2 RPS. In questo modo i senatori costretti ad abbandonare il gruppo godono di un lasso di tempo maggiore rispetto ai soli tre giorni di cui, invece, secondo l'art. 30.3 RS dispongono i senatori che hanno deciso volontariamente di abbandonare il gruppo per non essere d'ufficio iscritti al gruppo misto. Il che dimostra la differenza di trattamento tra chi lascia autonomamente il gruppo e chi invece è costretto a farlo a causa del suo scioglimento.

Tale normativa non solo, come detto, ammette implicitamente la legittimità dei cambi di gruppo, ma anche li favorisce nella misura in cui non prevede lo scioglimento del gruppo al venire meno della consistenza

---

[348] Di tale disparità è consapevole lo stesso MORALES ARROYO [1985], 1165 s., che auspica, pertanto, una riforma regolamentare atta al suo superamento.

[349] Cfr. MORALES ARROYO [1985], 1166.

[350] Cfr. GARCÍA GUERRERO, 315 s., il quale nota come tale disparità era tanto più evidente nella III legislatura quando, essendo decorsi i termini stabiliti nella Risoluzione presidenziale, i gruppi costituiti di diritto disciolti si non potevano nemmeno costituire un raggruppamento nel gruppo misto, prospettando come rimedio un eventuale ricorso *de amparo* al Tribunale Costituzionale.

minima richiesta, così come avviene, ad esempio, nel nostro paese sia alla Camera dei deputati (v. art. 14.1 RC così come applicato nella prassi)[351], sia al Senato (v. art. 14.6 RSR)[352]. Il che, ovviamente, si presta facilmente a comportamenti fraudolenti. Intendiamo riferirci al c.d. “prestito temporaneo” di parlamentari, di cui abbiamo già accennato[353], cui si ricorrere per permettere la costituzione o per evitare lo scioglimento di un gruppo parlamentare di un partito politicamente affine o “amico”. Nel primo caso, alcuni deputati o senatori appartenenti ad un partito, costituitosi[354]

---

[351] Alla Camera dei deputati, dopo un primo orientamento favorevole (v. la delibera dell’Ufficio di Presidenza del 26 novembre 1991 favorevole alla permanenza del gruppo di *Sinistra* indipendente, sceso a 19 deputati, non sussistendo i presupposti per la sua autorizzazione *ex* art. 14.2 R.C.), l’Ufficio di Presidenza, sulla base dell’interpretazione dell’art. 14.1 R.C. formulata dalla Giunta per il regolamento, ha ritenuto il numero minimo di venti deputati “requisito permanente e indefettibile per l’esistenza di un gruppo parlamentare, salvo l’ipotesi di autorizzazione in deroga di cui al comma 2” dell’art. 14 (v. delibera del 30 gennaio 1997 con cui fu stabilito lo scioglimento del gruppo parlamentare di Rinnovamento italiano). Tale decisione è stata confermata nelle successive delibere del 15 aprile 1998 (circa il gruppo parlamentare del Centro cristiano democratico), 11 febbraio 1999 (sempre riguardo a Rinnovamento Italiano), 22 giugno 1999 (riguardo all’U.D.R. in cui però, avuto riguardo ai contatti in corso con altri deputati, l’Ufficio di Presidenza accordò come termine ultimo per il raggiungimento del numero di venti deputati il successivo 30 giugno). Già in altre occasioni lo scioglimento del gruppo non è stato automatico: così il gruppo parlamentare della Lega Italiana Federalista, sceso al di sotto di venti deputati il 29 marzo 1995, fu dichiarato sciolto il 13 luglio 1995. Anche nel caso del primo scioglimento del gruppo di Rinnovamento italiano, deciso il 30 gennaio 1997, il medesimo gruppo, prima della successiva seduta d’Aula, prevista per il 3 febbraio 1997, riuscì a reintegrare il numero minimo di componenti per cui non fu dichiarato sciolto. Il lasso di tempo intercorso tra il venir meno del requisito numerico e la delibera dell’Ufficio di Presidenza fu in quell’occasione dovuta alla novità del caso ed alla conseguente necessità di sottoporlo all’esame della Giunta per il regolamento.

[352] L’art. 14.6 RS fu introdotto in occasione della riforma del 1971 anche per evitare il ripetersi di episodi, come quello verificatosi nella precedente IV legislatura in occasione della costituzione del gruppo parlamentare del Partito socialista italiano di unità proletaria. Tale gruppo, infatti, formatosi il 10 aprile 1964 grazie all’adesione – oltreché di nove senatori provenienti dal gruppo del Partito socialista italiano – numericamente decisiva del sen. Marullo, rimase in vita, nonostante quest’ultimo il successivo 12 maggio fosse ritornato al gruppo misto dal quale era provenuto. Solo il 20 luglio 1964 l’adesione ad esso di due senatori provenienti dal gruppo del Partito socialista riportò i suoi componenti ad un numero (undici) superiore al minimo consentito.

[353] V. *supra*, pag. 226.

[354] Nella VI legislatura, il gruppo di *Coalición Canaria* fu autorizzato il 9 aprile 1996 dalla *Mesa* del *Congreso*, nonostante fosse formato, oltreché dai quattro deputati di tale coalizione, da due dell’*Unión del Pueblo Navarro*, sigla sotto cui il PP si era presentato in Navarra; ciò in base ad una “interpretación finalista del art. 23.2 del Reglamento, en el sentido de que éste impide que formaciones políticas que no se han enfrentado ante el

o meno[355] in gruppo, decidono di concorrere alla costituzione di un gruppo di un altro partito, affinché questo raggiunga il minimo numerico richie-

---

electorado formen Grupos Parlamentarios separados, pero no que alguna de ellas ceda sus Diputados a otra formación para el cumplimiento de los mínimos previstos en el párrafo primero de dicho precepto". Il gruppo si mantenne nonostante i due deputati in questione avessero aderito al gruppo del PP il 10 settembre 1996, cioè ad inizio della sessione successiva secondo quanto prevede l'art. 27.1 RCD Lo stesso è accaduto nella VII legislatura in entrambe le camere per la costituzione del gruppo parlamentare di *Coalición Canaria*. Al *Senado* ai sei senatori di CC se ne aggiunsero quattro provenienti dal PP. Al *Congreso*, il gruppo fu costituito dai quattro deputati di CC e da tre dell'*U.P.N,* uno dei quali (l'on. Burgo) peraltro assunse la carica (senza ovviamente poterla esercitare) di *Portavoz adjunto* del gruppo del PP, alla quale l'UPN si era collegata in sede elettorale. Tali tre deputati all'inizio della sessione successiva (10 settembre 2000) abbandonarono il gruppo di CC per quello del PP, sempre in ossequio all'art. 27.1 RCD In entrambe le legislature *Coalición Canaria* si impegnò a votare a favore del governo Aznar. Per MORALES ARROYO [2001], 226, in tutti questi casi si sarebbe violato l'art. 23.2 RCD perché i deputati dell'UPN hanno contribuito a costituire un gruppo parlamentare diverso da quello popolare senza essersi presentati distintamente all'elettorato. Del resto proprio per questo motivo nella III legislatura era stata vietata in un primo momento la costituzione dei gruppi parlamentari del *Partito Demócrata Popular* e del *Partido Liberal* facenti parti della coalizione elettorale di *Coalición Popular*, in quanto espressione di forze politiche non presentatesi autonomamente dinanzi all'elettorato. Anche nell'attuale VIII legislatura il gruppo di *Coalición Canaria* si è potuto costituire perché ai tre deputati di CC si sono aggiunti due "prestati" dal PSOE in cambio di un orientamento benevolo verso il governo Zapatero.

[355] Ad esempio, l'8 luglio 1993 la *Mesa* del *Congreso*, in base all'art. 27.2 RCD, ha confermato la propria precedente decisione del 6 luglio di autorizzare *ex* art. 23.1 R.C. la costituzione del gruppo di *Coalición Canaria*, composto da quattro deputati della medesima formazione politica ed uno appartenente al *P.A.R.*, nonostante quest'ultimo due giorni dopo fosse ritornato al gruppo misto, dove rimase fino al termine della legislatura. Nella successiva seduta del 27 luglio la *Mesa* ha rigettato la proposta di scioglimento di tale gruppo in assenza di elementi sufficienti a provare l'intento fraudolento del prestito di parlamentari. La *Secretaria General del Congreso*, su incarico della *Mesa*, pur ritenendo che l'abbandono di uno dei suoi cinque membri (il deputato del *P.A.R.)* non ne avesse determinato l'estinzione ai sensi dell'art. 27.2 RCD, si era posta, infatti, la questione sull'eventuale sussistenza nella fattispecie in esame di un comportamento fraudolento ai sensi dell'art. 6.4 *Código Civil* ("los actos realizados al amparo del texto de una norma que persigan un resultado prohibido por el ordenamiento jurídico, o contrario a él, se considerarán ejecutados en fraude de ley y no impedirán la debida aplicación de la norma que se hubiera tratado de eludir"), trattandosi di una disposizione "aplicable a todo el ordenamiento" (STC 37/1987 del 26 marzo, in *Jur. Const.*, 1987, 405 ss., f.j. 8.°, 450 s.) e quindi anche in ambito parlamentare. In quest'ottica aveva ritenuto tale circostanza fraudolenta sotto il profilo oggettivo, perché la costituzione del gruppo, grazie all'adesione artificiale di un deputato, ledeva sia il minimo numerico richiesto dall'articolo 23.1 RCD sia la omogeneità politica sottesa ad ogni gruppo richiesta dagli artt. 24.1, 24.2 e 27.1 RCD che giustifica i poteri loro assegnati riguardo all'attività parlamentare. Sotto il profilo soggettivo, sussistendo elementi tanto favorevoli (il preannuncio dell'abbandono; la

sto[356], salvo abbandonarlo poco dopo sempreché ciò non ne determini lo scioglimento, previsto solo se i componenti del gruppo scendano al di sotto della metà del numero minimo richiesto. Lo scioglimento può peraltro essere evitato – ed è il secondo caso – ricorrendo al prestito stavolta più durevole dei parlamentari. In entrambi i casi, ovviamente, siamo dinanzi ad una pratica che scaturisce non da scelte individuali ma da decisioni di partito ispirate a ragioni di solidarietà politica, non prive di solito di una qualche contropartita[357]. Il che vale a distinguere tale fenomeno da quello del transfughismo parlamentare[358].

Tale prassi si è sviluppata in entrambe le camere perché finora non ha portato ad una proliferazione eccessiva del numero dei gruppi, mettendo a repentaglio la funzionalità di esse[359]. In particolare il prestito temporaneo è divenuto una pratica ormai abituale al *Senado*[360] dove – complice il periodico ingresso dei nuovi membri designati dalle Comunità autonome – grazie ad essa le forze politiche regionaliste hanno potuto costituire pro-

---

denominazione del gruppo facente esclusivo riferimento a CC) quanto contrari (la nomina del deputato aragonese come portavoce aggiunto; l'abbandono motivato con l'impossibilità di prendere la parola nel corso del dibattito sulla fiducia al Governo) alla sussistenza della volontà fraudolenta, aveva rimesso alla *Mesa* lo svolgimento di tali accertamenti anche tramite l'esame delle controdeduzioni prodotte dagli interessati (v. CONGRESO DE LOS DIPUTADOS. SECRETARIA GENERAL [1993b], 183 ss.).

[356] Di fatto, ad esempio, basta che ad almeno otto deputati (tre per i gruppi che volessero essere autorizzati) si uniscano fittiziamente altri sette (due) perché si costituisca un gruppo parlamentare della consistenza minima richiesta (quindici o cinque). Dopodiché i sette (due) deputati possono abbandonare il gruppo appena costituito, senza determinarne con ciò lo scioglimento, essendo il numero dei rimanenti (otto o tre) pari alla metà più uno dei componenti iniziali.

[357] Cfr. TORRES DEL MORAL [1981], 41. è significativo notare come il PSOE, per assicurarsi l'appoggio al governo Zapatero, privo di maggioranza assoluta al *Congreso*, abbia favorito attraverso il "prestito" di suoi parlamentari la costituzione dei gruppi parlamentari di CC (2 deputati e 6 senatori prestati), CiU (4 senatori) e PNV (tre senatori).

[358] Cfr. TOMÁS MALLÉN [2003] e [2004], la quale esattamente nota come il prestito parlamentare serve talvolta ad evitare lo scioglimento del gruppo dovuto al transfughismo parlamentare.

[359] Cfr. TOMÁS MALLÉN [2003] e [2004].

[360] Cfr. MORALES ARROYO [2001], 216 s., che parla al riguardo di una vera e propria arte. Va ricordato che, a differenza dell'art. 20.6 RPCD (su cui v. *infra*, pag. 276 nota 362), già l'art. 12.2 RPS prevedeva lo scioglimento del gruppo allorquando il numero dei suoi componenti fosse stato minore di sei. In questo modo, individuando la soglia al di sotto di cui il gruppo andava sciolto nella metà più uno non dei membri originari ma di quelli minimi inizialmente richiesti (sei, per l'appunto la metà più uno di dieci), esso consentiva la permanenza del gruppo anche se abbandonato da più della metà dei suoi componenti iniziali, a patto che i rimanenti fossero stati almeno sei.

pri gruppi parlamentari[361], aggirando così di fatto la *ratio* del limite numerico di dieci senatori per evitare microgruppi.

Tale pratica si è, come detto, affermata grazie alla normativa in tema di scioglimento dei gruppi. Entrambi i regolamenti camerali, infatti, oltreché non obbligare i parlamentari ad iscriversi al gruppo del partito nelle cui liste sono stati eletti, prevedono oggi[362] lo scioglimento del gruppo se il numero dei suoi componenti in corso di legislatura scenda al di sotto non del numero iniziale minimo richiesto per la sua costituzione, ma della sua metà (artt. 27.2 RCD e 27.2 RS).

Ciò nonostante, tale prassi è da ritenere elusiva della volontà elettorale[363], lesiva del divieto di appartenenza a più di un gruppo parlamentare (artt. 25.2 RCD e 27.1 RS)[364], sostanzialmente fraudolenta[365], come osservato dalla *Secretaria General del Congreso*[366], e, in ogni caso, politicamente scorretta, non solo perché fonte di discriminazioni tra gruppi, a seconda che godano o meno dell'appoggio di altre forze politiche, ma anche perché introduce un'alterazione, più o meno momentanea, della omogeneità politica del gruppo. Infatti, i parlamentari "prestati" continuano di fatto a

---

[361] Nella legislatura costituente il gruppo parlamentare basco si costituì il 21 luglio 1977 per l'adesione temporanea (fino al 14 ottobre 1977) di una senatrice di *Convergència Democrática per Calalunya* (CDC). Lo stesso accadde nella I legislatura, grazie all'adesione dei senatori provenienti dalla stessa CDC e da *Entesa dels Catalans*. Dalla II legislatura in poi, tale gruppo si è sempre costituito grazie all'adesione di alcuni senatori del PSOE: nell'attuale VIII legislatura ai sette senatori baschi se ne sono aggiunti tre prestati dal gruppo socialista. Lo stesso dicasi per il gruppo *Cataluña, Democracia y Socialismo* nella II legislatura (costituitosi grazie al prestito di tre senatori dell'UCD), per quello del CDS nella III e nella IV, per quello di CC nella V, VII e VIII legislatura, per quello di *Entesa Catalana de Progrés* nella VII legislatura e per quello di CiU nella VIII. Si tratta, come si può notare, di gruppi facenti capo a formazioni politiche regionali. L'unico gruppo di ambito nazionale creatosi grazie al prestito temporaneo fu quello del CDS nella III e nella IV legislatura. Cfr. MORALES ARROYO [2001], 217 s.

[362] Al contrario l'art. 20.6 RPCD prevedeva lo scioglimento del gruppo abbandonato da almeno metà dei suoi membri iniziali, impedendone così una eccessiva frammentazione. Tale soluzione si ritrova oggi negli artt. 20.2 RPV, 26.2 RPGal e 44.1 RAMad, i quali prevedono che il gruppo parlamentare sceso al di sotto della soglia minima di cinque deputati richiesta per la sua costituzione continui ad esistere se conserva almeno la metà dei suoi membri originari. L'art. 23.4 RAEx prevede invece che il gruppo, per la cui costituzione occorrono almeno cinque deputati, venga sciolto qualora si riduca ad un solo deputato.

[363] Cfr. TOMÁS MALLÉN [2003] e [2004].

[364] Cfr. TOMÁS MALLÉN [2003.

[365] Cfr. TORRES DEL MORAL [1981], 41; SANZ PÉREZ, 365 s.; MORALES ARROYO [1990], 140 nt. 59; GARCÍA GUERRERO, 303 ss.; SAIZ ARNÁIZ [1989], 112 ss.

[366] V. *supra*, pag. 274 nota 355.

partecipare alla vita del gruppo di provenienza ed a rispondere a questi della propria azione politica[367]. Per questo motivo, talune Comunità hanno preso contro tale fenomeno adeguate contromisure[368]. Su quest'esempio si sono avanzate apposite modifiche ai regolamenti parlamentari[369] e si è financo ipotizzato l'intervento sanzionatorio del *Tribunal Constitucional* qualora il "prestito" dovesse risolvesi in illegittime disparità di trattamento tra gruppi, lesive del diritto dei cittadini di accedere alle funzioni ed alle cariche pubbliche su basi d'eguaglianza sancito dall'art. 23 CE[370].

Il problema del trasferimento temporaneo dei parlamentari da un gruppo ad un altro induce ad affrontare quello, per certi versi connesso, dell'obbligo dei parlamentari che hanno abbandonano il gruppo dichiarato sciolto di restare nel misto fino al termine della sessione o della legislatura.

Questa seconda ipotesi è chiaramente scartata dall'art. 30.3 RS laddove prevede che i senatori, qualunque sia la causa per cui cessino di appartenere ad un gruppo – quindi anche nel caso di suo scioglimento – sono d'ufficio iscritti al misto, a meno che entro tre giorni s'iscrivano ad uno dei gruppi già costituiti. I senatori, quindi, possono iscriversi ad un altro gruppo parlamentare.

Il problema si pone piuttosto al *Congreso*. L'art. 27.2 RCD, infatti, prevede che i deputati facenti parte di un gruppo dichiarato sciolto entrino "automaticamente" a far parte del gruppo misto. In mancanza di un

---

367 Cfr. MORALES ARROYO [2001], 220; PRESNO LINERA [2000], 112 ss.

368 Per evitare tali prestiti temporanei, l'art. 20.3 RPCan prevede espressamente che "los diputados pertenecientes a una formación política constituida en grupo parlamentario, que concurran a la formación de grupo distinto a éste, no serán tenidos en cuenta a efectos de lo exigido en el apartado 1 de este artículo", mentre il già citato art. 37.1 RAMad v. *supra*, pag. 228 nota 200) sancisce l'obbligo del deputato di iscriversi al gruppo del partito nelle cui liste è stato eletto. Per altri, invece, basterebbe ridurre il numero dei membri richiesto per costituire un gruppo parlamentare (v. RIPOLLÉS SERRANO, 318; ARANDA ÁLVAREZ; REVIRIEGO PICÓN; TOMÁS MALLÉN [2003], 13 ss. e [2004], la quale aggiunge l'acquisizione dello *status* di "non iscritto" per coloro che non s'iscrivono al loro gruppo "naturale", cioè a quello costituito dal partito nelle cui liste sono stati eletti.

369 PRESNO LINERA [2004a] giudica il "prestito temporaneo" di parlamentari una pratica elusiva della rappresentanza politica scaturita dalle urne; per questo propone l'introduzione nei regolamenti del *Congreso* (art. 23) e nel *Senado* (art. 27) di una disposizione del seguente tenore: "No podrán constituir Grupo Parlamentario propio Diputados (Senadores) que hubieran sido elegidos en candidaturas presentadas por formaciones políticas diferentes".

370 Cfr. GARCÍA GUERRERO, 304 s., secondo cui al *Tribunal Constitucional* potrebbero ricorrere in via *de amparo ex* art. 42 LOTC i parlamentari di quei partiti che, sebbene di consistenza numerica uguale o superiore a quella di altri gruppi, non ne avrebbero costituito uno proprio, non avendo potuto contare sul prestito di parlamentari di altri gruppi compiacenti.

termine di scadenza, si potrebbe ritenere che tale obbligo persista per tutto il resto della legislatura. Tale interpretazione letterale ben si accorderebbe, del resto, con il divieto di costituzione di nuovi gruppi in corso di legislatura *ex* art. 24.1 RCD

Una simile conclusione, però, finirebbe per penalizzare tali deputati rispetto a coloro che volontariamente possono abbandonare il proprio gruppo per un altro nei primi cinque giorni di ciascuna sessione, secondo quanto prevede il precedente primo comma del medesimo art. 27 RCD. Si potrebbe, così, formulare l'ipotesi del deputato che, abbandonando il suo gruppo, ne determina lo scioglimento, costringendo i restanti aderenti a confluire nel gruppo misto, mentre a lui sarebbe accordata la facoltà di trasferirsi ad un altro. Il che costituirebbe un'inammissibile violazione del principio d'uguaglianza.

L'interpretazione più corretta ci sembra, allora, quella che, raccordando il primo ed il secondo comma dell'art. 27 RCD, impone ai membri di un gruppo parlamentare disciolto di confluire in quello misto, salva la facoltà per costoro, al pari di tutti gli altri deputati, d'iscriversi ad un nuovo gruppo ad inizio della sessione successiva. Ovviamente a conclusioni diverse si perverrebbe qualora l'art. 27.1 RCD fosse abrogato, il che dimostra vieppiù, come vedremo, il suo ruolo decisivo nel legittimare la mobilità parlamentare.

Il legame giuridico intercorrente tra partito e gruppo ci porta ad affrontare, infine, il problema delle conseguenze che la cessazione, volontaria o coattiva, del primo potrebbe avere sull'esistenza del secondo, e viceversa.

Sotto un primo profilo, si potrebbe formulare l'ipotesi per cui nel gruppo prevalga un indirizzo politico diverso o contrario a quello del partito di cui pur porta il nome[371]. In tal caso quest'ultimo, a tutela della propria identità, potrebbe chiedere alla Presidenza, se non lo scioglimento del gruppo, quantomeno, il cambio di denominazione. Se, infatti, come più volte osservato, la disciplina regolamentare sui gruppi parlamentari considera il dato politico giuridicamente rilevante ai fini della loro costituzione cosicché esssi corrispondano alle forze politiche presentatesi alle elezioni, ponendosi quali organi, oltreché delle camere, anche del partito,

---

[371] È quanto accaduto alla Camera dei deputati nella trascorso XIII legislatura dapprima al gruppo parlamentare del Centro cristiano democratico, la cui maggioranza, in contrasto con gli organi dirigenti del partito, si era dichiarata favorevole a aderire al progetto politico dell'U.d.r. di Cossiga; poi al gruppo di Rifondazione comunista, la cui maggioranza, staccatasi dal partito per formare il Partito dei comunisti italiani, mutò la denominazione del gruppo in quella di "Comunisti" (v. CURRERI [1999], 273 nota 16).

ne consegue che quest'ultimo potrebbe sconfessarne l'azione politica, inibendo che essa prosegua sotto il proprio nome[372].

Sotto un secondo profilo, si pone il problema dell'estinzione del gruppo in caso di scioglimento del corrispondente partito politico. Per dimostrare l'imperfetta corrispondenza tra gruppo parlamentare e relativo partito politico, si sostiene, infatti, che il primo, anche quando autorizzato, cioè costituito in forza del requisito non numerico, ma politico, possa sopravvivere alla sospensione o allo scioglimento – volontario o su ordine dell'autorità giudiziaria – del secondo[373], giacché: a) l'unica causa d'estinzione del gruppo prevista in regolamento è il venir meno del requisito numerico; b) titolare del seggio non è il partito ma il parlamentare poiché solo quest'ultimo rappresenta gli elettori[374].

Tale sopravvivenza artificiale del gruppo alla sorte del partito corrispondente non si è però, di fatto, quasi mai verificata, a dimostrazione del comune loro destino politico. L'unica eccezione riguarda la permanenza del *Grupo Centrista* durante la II legislatura nonostante lo scioglimento dell'UCD dopo l'insuccesso elettorale del 1982. Si tratta di un precedente isolato, le cui ragioni politiche vanno ricercate nelle origini storiche di quel partito, nato dall'unione di forze politiche diverse la cui comune ispirazione "centrista" è rimasta comunque ferma, anche dopo lo scioglimento, come dimostra la denominazione del gruppo parlamentare.

Ma al di là di tale notazione politica, dal punto di vista giuridico la scomparsa del partito politico non potrebbe non avere conseguenze sul corrispondente gruppo parlamentare perché, sotto il profilo regolamentare, come detto, quest'ultimo è sempre espressione di un partito politico: sia quando, in mancanza del requisito numerico, tale riferimento costituisce il presupposto che ne legittima l'autorizzazione alla costituzione[375]; sia

---

[372] Per García Guerrero, 322, i parlamentari fedeli alla linea politica maggioritaria nel partito ma in minoranza nel gruppo potrebbero costituirne uno nuovo con la medesima denominazione, costringendo i parlamentari ribelli: a) a cambiare denominazione al gruppo originariamente costituito (com'è accaduto nella nostra Camera dei deputati, nel caso sopra citato del gruppo di Rifondazione Comunista); b) oppure, se il gruppo originario era stato autorizzato, a sciogliersi ed a confluire nel gruppo misto, essendo venuto meno il presupposto politico che ne aveva consentito l'autorizzazione (v. *infra*, pag. 279 nota 375). Nel primo caso, però, si violerebbe il divieto sia di costituire nuovi gruppi in corso di legislatura, sia di dar vita a gruppi non corrispondenti alle formazioni politiche presentatesi in modo distinto dinanzi all'elettorato.

[373] Cfr. L. Alonso de Antonio, J.A. Alonso de Antonio, 385; Morales Arroyo [1990], 192 s.

[374] Cfr. Torres del Moral [1981], 64 ss.; Id. [1982], 19 s.; Morales Arroyo [1990], 191 ss. e 302 s.

[375] Già Ambrosini, 348 s., sosteneva che la richiesta del partito alla Presidenza della Camera di sciogliere il corrispondente gruppo parlamentare ribelle, ne avrebbe deter-

quando, oltreché un numero minimo di parlamentari, il regolamento richiede che a ciascun gruppo corrisponda un partito o una coalizione di partiti[376]. Il requisito essenziale del collegamento del gruppo al partito presentatosi alle elezioni non è un dato statico, acquisito una volta per tutte ad inizio legislatura, ma dinamico, nel senso che deve permanere durante il suo corso, pena lo scioglimento del gruppo stesso e l'obbligo per i suoi membri, ove non fosse espressamente prevista la perdita del mandato e non si avvertitsse in simili circostanze il dovere di dimettersi e[377], di confluire nel gruppo misto fino al termine della legislatura. Ciò è esattamente quando accaduto in Spagna in occasione dello scioglimento di *Batasuna*, di cui quindi merita particolarmente occuparsi.

16. (IN PARTICOLARE) L'ESTINZIONE DEL GRUPPO PARLAMENTARE A SEGUITO DELLO SCIOGLIMENTO GIUDIZIARIO DEL PARTITO

Il problema dell'estinzione del gruppo parlamentare a seguito dello scioglimento del corrispondente partito politico si è posto in Spagna soprattutto a seguito della sentenza con cui il 27 marzo 2003 la *Sala Especial* del *Tribunal Supremo* ha messo al bando le formazioni politiche indipen-

---

minato lo scioglimento solo qualora questi non si fosse costituito di diritto, in virtù del requisito numerico posseduto, ma fosse stato autorizzato, essendo in tal modo venuto meno il presupposto politico che ne aveva legittimato il riconoscimento *ex* art. 14.2 R.C. P. RESCIGNO, 303, sembra invece ammettere che il partito possa sciogliere il corrispondente gruppo, anche quando in possesso del requisito numerico, in forza del reciproco legame istituzionale. Tale ipotesi, considerata giusta ma di scuola da G.U. RESCIGNO [1970], 782 nt. 9, si stava però per verificare nella XIII legislatura alla Camera dei deputati per il gruppo parlamentare del C.C.D. Contra SILVESTRI, 295 s., secondo cui il gruppo rimane sempre in vita anche dopo lo scioglimento del partito corrispondente, anche nel caso di gruppi autorizzati, poiché le vicende del partito sono giuridicamente irrilevanti per l'ordinamento interno delle camere; VÍBORAS JIMÉNEZ, 250, che, in coerenza con la visione – a nostro giudizio riduttiva – del gruppo parlamentare come semplice associazione di diritto privato, ritiene che la minoranza del gruppo, per quanto in sintonia con il partito, non possa espellere la maggioranza ma deve confluire nel gruppo misto.

[376] Se il gruppo parlamentare non può sopravvivere all'estinzione del partito, non è vero il contrario, cioè che il partito non possa sopravvivere all'estinzione del gruppo, perché il partito è tale se ha almeno un suo rappresentante in Parlamento (v. CURRERI [2004a], 82.

[377] Il parlamentare, infatti, non potrebbe più rappresentare il partito votato suo tramite dagli elettori; v. CURRERI [2004a], 133 ss.

dentiste basche *Herri Batasuna*, *Euskal Herritarrok* e *Batasuna*[378] perché illegali ai sensi dell'art. 10.2.*c* LOPP, del resto, com'è noto, proprio a tal fine principalmente approvata[379].

Con provvedimento del 24 aprile 2003, la stessa *Sala Especial* aveva disposto, tra l'altro, la notifica della suddetta sentenza ai Presidenti dei governi basco e navarro e, loro tramite, ai Presidenti degli enti locali delle rispettive comunità autonome, nonché ai Presidenti delle due assemblee regionali "para que procedan a la disolución de los grupos parlamentarios provinciales, forales y municipales que figuren bajo la denominación de Batasuna". In pari data la *Presidencia* del medesimo *Tribunal Supremo* aveva interessato con due note distinte il Presidente del Parlamento basco perché procedesse allo scioglimento del gruppo parlamentare denominato *Batasuna* (in realtà non più esistente) e inviasse entro cinque giorni i dati identificativi dei suoi componenti nonché di quelli del gruppo parlamentare *Araba*, *Bizcaya, Eta Guipuzkoako Socialista Abertzaleak* (d'ora in poi ABGSA) ad esso succeduto. Difatti, il 16 aprile 2002 tutti i componenti del gruppo parlamentare *Batasuna* avevano dichiarato sciolto tale gruppo per costituirne contestualmente uno nuovo di diversa denominazione – ABGSA per l'appunto – al chiaro scopo di eludere preventivamente i rigori del testo di legge che da lì a poco sarebbe stato approvato. Tale operazione fu possibile perché il regolamento del Parlamento basco, al con-

---

[378] V. *supra*, pag. 73 ss.

[379] Accogliendo i ricorsi del *Ministerio Fiscal* e dell'Avvocatura dello Stato per conto del Governo (v. *supra*, pag. 81 s.) contro i partiti politici *Herri Batasuna*, *Euskal Herritarrok* e *Batasuna*, la *Sala Especial del Tribunal Supremo* ha decretato all'unanimità dei propri 16 membri (art. 61 LOPJ) lo scioglimento dei suddetti partiti perché illegali *ex* art. 10.2.*c* LOPP, avendo violato le disposizioni contenute nel precedente art. 9 attraverso l'appoggio politico (espresso o tacito) ed il sostegno dato ad organizzazioni di tipo terroristico; l'utilizzazione, come strumenti dell'attività di partito, di simboli che rappresentano o s'identificano con il terrorismo; la collaborazione con gruppi ed organizzazioni che attuano in maniera sistematica forme di accordo con associazioni terroristiche; la copertura politica ed economica di attività finalizzate al compimento di attività terroristiche. In particolare il *Tribunal* ha respinto la tesi difensiva di *Batasuna* per cui i partiti non possono essere oggetto di specifica legislazione, affermando al contrario che le formazioni politiche, in quanto dotate di funzioni speciali, come riconosciuto dall'art. 6 CE, necessitano di una siffatta legislazione. Sulla base di tali motivi il Tribunale ha ordinato lo scioglimento dei suddetti partiti, la loro cancellazione dal registro dei partiti politici, la cessazione di qualunque loro attività e la messa in liquidazione del loro patrimonio, da destinare ad attività d'interesse sociale e umanitario secondo quanto stabilito dall'art. 12.1.*c* LOPP Pertanto tali partiti non si sono potuti presentare alle elezioni amministrative del 25 maggio 2003, nemmeno sotto altro nome o sotto forma di raggruppamento di elettori (v. *infra*, pag. 287 nota 400). Contro tale decisione *Batasuna* ha fatto ricorso alla Corte europea per i diritti dell'uomo di Strasburgo.

trario degli artt. 24.1 RCD e 28.1. RS, non fissa alcun termine tassativo per la costituzione dei gruppi, consentendola in corso di legislatura[380].

Il 20 maggio 2003 la *Sala Especial*, preso atto della suddetta coincidenza di componenti fra i due gruppi, attestata formalmente dalla *Mesa* del Parlamento basco con comunicato del 6 maggio 2003, aveva dichiarato il gruppo ABGSA sciolto, applicando l'art. 12.1.*b* LOPP che presume fraudolenta la costituzione sotto diversa forma di un partito dichiarato illegale e, quindi, sciolto. La *Mesa* del Parlamento basco, a maggioranza, aveva però ritenuto tale provvedimento giudiziario di non immediata applicabilità[381] perché lesivo sia del principio della divisione dei poteri e dell'autonomia degli organi legislativi[382] – tratto, nello specifico, dagli artt. 26.3 EAPV e 14 R.P.V.[383] – sia dell'autonomia del gruppo rispetto al partito, in quanto entità da esso giuridicamente distinta[384]. In mancanza di

---

[380] Cfr. *supra*, pag. 256.

[381] Fu questa, invece, la soluzione proposta dal rappresentante del PP nella *Mesa* del parlamento basco ed applicata il 20 settembre 2002 dalla *Mesa* della *Juntas Generales de Álava*; v. BILBAO UBILLOS, 251 ss. e 259.

[382] Con decisione del 17 settembre 2002, ribadita il 3 ottobre, la *Mesa* del Parlamento basco, accogliendo la relazione redatta il 16 settembre dall'Ufficio Affari legali, aveva già rifiutato di eseguire l'ordinanza del 6 settembre 2002 con cui il giudice della *Audiencia Nacional* Garzón aveva, tra l'altro, disposto la sospensione del gruppo parlamentare *Batasuna* (sulla svolta di tale ordinanza rispetto alla precedente del 26 agosto v. *infra*, pag. 285 nota 392). La richiesta di procedere contro i membri della *Mesa* per il reato di disobbedienza (art. 410 *Código penal*) formulata dal giudice Garzón il 14 novembre, è stata respinta il 28 seguente dal Procuratore generale dello Stato (*Fiscal General del Estado*), il quale ha riconosciuto nell'autonomia decisionale del Parlamento basco sullo scioglimento dei gruppi parlamentari un valido motivo di esenzione di responsabilità penale. Ed infatti, il citato art. 410 c.p. mentre nel primo comma stabilisce che "las autoridades o funcionarios públicos que se negaren abiertamente a dar el debido cumplimiento a resoluciones judiciales…dictadas dentro del ámbito de su respectiva competencia y revestidas de las formalidades legales, incurrirán en la pena de multa de tres a doce meses e inhabilitación para empleo o cargo público por tiempo de seis meses a dos años", nel secondo comma precisa che "no obstante lo dispuesto en el apartado anterior, no incurrirán en responsabilidad criminal las autoridades o funcionarios por no dar cumplimiento a un mandato que constituya una infracción manifiesta, clara y terminante de un precepto de Ley o de cualquier otra disposición general"); v. BILBAO UBILLOS, 253 s.; SANTAOLALLA LÓPEZ [2003], 219 ss.

[383] V. criticamente SANTAOLALLA LÓPEZ [2003], 215 ss., che nota come curiosamente non sia stato invocato l'art. 27.1 EAPV che sancisce l'autonomia interna del parlamento basco. In ogni caso, per l'A., tali argomenti non valgono ad evitare l'esecuzione di un provvedimento giurisdizionale.

[384] V. l'articolo del Presidente del Parlamento basco ATUTXA MENDIOLA, 20, e, più estesamente, le relazioni redatte dall'Ufficio Affari Legali del Parlamento basco il 16 settembre 2002 ed il 4 giugno 2003 in merito rispettivamente ai provvedimenti adottati il 26

un'espressa previsione normativa[385], per eseguire l'ordine del giudice bastava che il Parlamento basco approvasse non una semplice risoluzione presidenziale[386], ma un'apposita riforma regolamentare[387].

Al contrario, la Presidenza dell'Assemblea di Navarra, a maggioranza socialista (cioè del partito che, con i popolari di Aznar, aveva fortemente sostenuto la nuova LOPP per mettere fuori legge *Batasuna*), aveva già deciso di uniformarsi alla volontà dell'autorità giudiziaria. Dopo non aver autorizzato il gruppo parlamentare di *Batasuna* a cambiare nome, il 16 settembre 2002 aveva approvato un'apposita *Norma supletoria* del regolamento[388], in conformità alla relazione pubblicata in pari data dall'Ufficio

---

agosto ed il 6 settembre 2002 dalla V sezione istruttoria dell'*Audiencia Nacional*, ed il 20 maggio 2003 dalla *Sala Especial* del *Tribunal Supremo*. Condivide tale posizione Morales Arroyo [2004], 249 ss., secondo cui tra gruppo e partito intercorre una relazione politica, ma non giuridica, poiché il primo è entità autonoma dal secondo, e non suo organo. Pur condividendo tale premessa, per Santaolalla López [2003], 227 ss., al gruppo, in quanto associazione, andavano applicate le misure previste dall'art. 129 *Código penal* (v. *supra*, pag. 67 nota 232). Il che, però, conferma come la questione centrale ritorni ad essere l'interpretazione dell'art. 12 LOPP. Il braccio di ferro si è poi sviluppato in rapida sequenza: il 4 giugno 2003 la *Sala Especial* intimava al Parlamento basco lo scioglimento del gruppo ABGSA, pena l'esercizio dell'azione penale per il reato di disobbedienza; il 9 giugno il Presidente del Parlamento basco comunicava alla *Sala* l'impossibilità di eseguire il suddetto provvedimento a causa del parere contrario della *Junta de Portavoces* all'approvazione di una risoluzione presidenziale diretta a colmare la lacuna regolamentare (v. *infra*, pag. 283 nota 387); il 18 giugno la *Sala Especial* intimava nuovamente alla *Mesa* del parlamento basco ed al suo segretario generale di sospendere ogni attività parlamentare del gruppo sciolto ed ogni forma di sovvenzionamento in suo favore; il 30 giugno la *Mesa*, oltreché esprimere solidarietà ai funzionari coinvolti, ribadiva tra l'altro la necessità di dare esecuzione al provvedimento giudiziale solo tramite un'apposita modifica regolamentare; v. Bilbao Ubillos, 261 ss.

[385] Per Santaolalla López [2003], 225 ss., tale lacuna è irrilevante perché non si tratta di questione inerente all'esercizio delle funzioni parlamentari; difatti, non tutto ciò che può avere ripercussioni all'interno delle camere deve essere da loro regolamentato.

[386] A favore di tale opzione si disse l'esponente dei socialisti baschi presente nella *Mesa*.

[387] Su tale posizione concordarono tre dei cinque deputati della *Mesa*, iscritti rispettivamente a PNV, IU e *Eusko Alkartasuna*. In questo modo il Presidente del Parlamento basco J.M. Atutxa Mendiola si volle mettere al riparo dall'accusa di disobbedienza. La proposta di risoluzione approvata dalla *Mesa* basca il 5 giugno 2003 prevedeva il passaggio al gruppo misto dei parlamentari candidatisi per il partito sciolto o sospeso per provvedimento giudiziale definitivo. Tale proposta non ottenne però il giorno dopo il necessario parere favorevole *ex* art. 24.2 RPV della *Junta de Portavoces* (contrari i membri facenti capo al PNV, *Eusko Alkartasuna* (che il giorno prima avevano invece votato a favore) e ABGSA. mentre il rappresentante di IU-*E.B.* si assentò); v. in senso critico Bilbao Ubillos, 253 s. e 259 s.

[388] Cfr. *Norma supletoria del Reglamento del Parlamento de Navarra para los casos de disolución o suspensión de un Grupo Parlamentario por resolución judicial*, in *Boletin Oficial delParlamento de Navarra*, V legislatura, 18 settembre 2002, n. 88, serie H.

Affari Giuridici ed al previo parere vincolante della *Junta de Portavoces ex* art. 40.2 R.P.Nav. In essa si stabiliva – si badi – non di sospendere autonomamente il gruppo parlamentare formato dai militanti di *Batasuna*, quanto piuttosto di prendere atto del provvedimenti giudiziali di sospensione delle attività di *Batasuna* emanati il 26 agosto ed il 6 settembre dalla V sezione istruttoria *dell'Audiencia Nacional*[389], limitandosi a disciplinarne gli effetti al proprio interno[390]. In applicazione di tale normativa, la *Mesa*, con decisione del 19 settembre, confermata il successivo 14 ottobre dalla *Junta de Portavoces*, decise di sospendere le attività del gruppo *Batasuna* ed i relativi finanziamenti e d'iscriverne d'ufficio i membri al gruppo misto. Il 29 aprile 2003 il gruppo di *Batasuna* fu dichiarato definitivamente sciolto dalla stessa *Mesa*, la quale si limitò ad accogliere la richiesta in tal senso inviata al Presidente del parlamento navarro cinque giorni prima dalla *Sala especial* del *Tribunal Supremo* in esecuzione della sua sentenza del 27 marzo 2003.

Tra parlamento basco e potere giudiziario è così insorto un lungo scontro istituzionale, conclusosi in sede penale[391], complice la mancata

---

[389] V. *supra*, pag. 82 nota 294. Sono state espressamente escluse dal provvedimento le attività che i membri di tali partiti svolgevano quali titolari esclusivi di incarichi elettivi mentre, per quel che riguarda i gruppi politici costituiti da tali formazioni politiche all'interno delle assemblee rappresentative, il provvedimento si limitava a rinviare a queste ultime ogni decisione circa la loro sospensione sulla base delle norme regolamentari interne.

[390] Preso atto della mancanza di norme regolamentari disciplinanti lo scioglimento di un gruppo parlamentare su provvedimento o sentenza dell'autorità giudiziaria, la Presidenza, in tale *norma supletoria* ha stabilito quanto segue: i parlamentari iscritti ad un gruppo parlamentare sciolto o sospeso per sentenza o risoluzione giudiziaria venivano trasferiti al gruppo misto (art. 1); costoro non avevano diritto ai finanziamenti previsti dall'art. 35.2 reg. (art. 2); le iniziative parlamentari presentate dal gruppo parlamentare sciolto o sospeso s'intendevano formulate dal parlamentare firmante la corrispondente iniziativa (art. 3); i membri delle commissioni e del *plenum* restavano in carica quali membri del gruppo misto (art. 4).

[391] Il 20 giugno 2003 il Procuratore generale dello Stato, rivedendo l'orientamento espresso il precedente 28 novembre (v. *supra*, pag. 282 nota 382), aveva deciso di agire penalmente contro il Presidente del Parlamento basco Atutxa Mendiola, i due membri della *Mesa* che si erano rifiutati di dare esecuzione immediata al provvedimento giudiziale di scioglimento del gruppo *A.B.G.S.A.* emanato dalla *Sala Especial* del *Tribunal Supremo* il 20 maggio 2003, ipotizzando a loro carico il reato di disobbedienza *ex* art. 410 *Código penal*. Con sentenza del 27 dicembre 2004 la *Sala de lo civil y penal* del *Tribunal superior de justicia* del Paese basco ha archiviato il procedimento perché il fatto non costituisce reato (gli atti relativi alla *querella por desobediencia* possono consultarsi nel sito del parlamento basco www.parlamento.euskadi.net.). Su tale vicenda v. BILBAO UBILLOS, 261 ss.

inclusione di tale genere di conflitti tra quelli di competenza del *Tribunal Constitucional* (art. 59 LOTC).

Il punto centrale della questione sta nell'interpretazione dell'art. 12 LOPP. Esso, infatti, non prevede espressamente che allo scioglimento giudiziario del partito dichiarato illegale segua quello del corrispondente gruppo parlamentare nonché la perdita del mandato dei suoi componenti. L'articolo in questione, infatti, si limita a disporre, con una genericità sorprendente se paragonata alla minuziosa elencazione delle ipotesi d'illegalità (v. art. 9), "el cese inmediato *de toda la actividad* del partido político disuelto" (art. 12.1.a), senza meglio specificarle. Al riguardo, va osservato che il quarto comma del precedente articolo 9, tra le attività di cui tenere conto per valutare l'eventuale illegalità di un partito, individua "las resoluciones, documentos y comunicados del partido, de sus órganos y de sus Grupos parlamentarios y municipales" nonché "las manifestaciones, actuaciones y compromisos públicos de sus dirigentes y de los miembros de sus Grupos parlamentarios y municipales, las propuestas formuladas en el seno de las instituciones o al margen de las mismas". Pertanto, il legislatore ha considerato l'attività svolta dal gruppo parlamentare e dai suoi componenti giuridicamente rilevante ai fini della dichiarazione d'illegalità del partito. Ciò nonostante, egli non ha percorso, per così dire, il tragitto inverso, non traendo dallo scioglimento del partito dichiarato illegale alcuna espressa conseguenza in relazione al corrispondente gruppo parlamentare ed ai suoi membri.

È evidente, quindi, che lo scioglimento del gruppo ABGSA e la decadenza dei suoi membri potevano essere solo frutto di un'interpretazione sistematica e teleologica del predetto art. 12 LOPP*,* così da includere nelle attività del partito quelle del corrispondente gruppo parlamentare e dei suoi membri. Per l'appunto questa è stata, in parte, la tesi sostenuta dapprima dalla V sezione istruttoria dell'*Audiencia Nacional*, in sede di sospensione cautelare delle attività dei citati partiti politici (provvedimenti del 26 agosto e, più chiaramente, del 6 settembre 2002)[392], e poi dalla

---

[392] L'*Auto* del 26 agosto 2002 faceva espressamente salvi i diritti dei singoli eletti appartenenti alle formazioni politiche sospese, quali titolari esclusivi dei loro seggi, rinviando piuttosto alla potestà regolamentare delle assemblee legislative la decisione sulla sospensione dei gruppi parlamentari ricollegabili, pur sotto diverso nome, alle suddette formazioni (f.j. VII, lett. *a*). Pertanto, al punto 3 del dispositivo, si affermava: "La medida no afecta a las actividades que, como personas individuales y titulares exclusivos de los correspondientes escaños, puedan ostentar personas integradas en la formación política (HB-EH-BATASUNA) con éste u orto nombre, cuyas actividades se suspenden, pero sí a aquellas actividades que puedan desarrollar como grupo fuera de los escrictos límites de

predetta *Sala Especial* in sede d'esecuzione della sentenza del 27 marzo 2003 con cui si era limitata a dichiarare tali partiti illegali e, pertanto, sciolti, senza però affrontare espressamente la già controversa questione della sopravvivenza del gruppo ABGSA[393].

Nel provvedimento del 20 maggio 2003[394], emanato su richiesta dell'Avvocatura dello Stato del precedente 7 aprile, la *Sala Especial* ha innanzi tutto evidenziato come tutti i pubblici poteri, comprese le assemblee legislative, devono eseguire le sentenze definitive pronunciate in nome di quella legge cui sono soggetti (art. 118 CE)[395]. Pertanto il principio della divisione dei poteri e l'autonomia organizzativa delle Camere non possono essere legittimamente invocati, come fatto dal Parlamento basco, per violare il supremo principio di legalità su cui si fonda lo Stato di diritto. Entrando nello specifico, il giudice ha espressamente affermato che tra

---

la actividad institucional en Parlamento, Diputaciones Forales, Juntas Generales y Ayuntamientos del País Vasco y Navarra; asì como el uso de locales, de titularidad pública, como tal grupo. En cuanto a los que desarrollan como grupo, en el seno de esas instituciones, se deja al arbitrio de las mismas y según las reglas que rijan el funcionamiento y la efectividad de la medida de suspensión del grupo como tal, en el interior de aquellas. A tale efecto se corsara la correspondiente comuicación, con testimonio de la parte dispositiva de esta resolución a la Autoridad titular, para conocimimento y efectos". Nel dispositivo del provvedimento emanato il successivo 6 settembre, con cui la medesima V sezione ha respinto il ricorso contro le misure cautelari in precedenza disposte, si precisava invece che alle assemblee rappresentative interessate spettava decidere non *se* ma *come* dare esecuzione al provvedimento giudiziale di sospensione dell'attività del gruppo parlamentare: "El respeto a la división de poderes, implica que el Juez de Instrucción no pueda compeler coactivamente a las Instituciones del Poder Legislativo o de representación popular, que tienen sus normas y reglamentos, para el cumplimiento y ejecutividad de la medida. Por ello, se expresa (punto 3) que *la efectividad de la medida de suspensión, no su no aplicación¸queda al arbitrio de las mismas*. Es decir, por una parte la resolución judicial es obbligatoria, pero al no poder compeler, según lo dicho, serán aquellas instituciones legislativas y de representación popular las que deban determinar, la forma de ejecución, per no sería justificable el incumplimiento de las mismas al amparo de lo dispuesto en el art. 118 de la Constitución y los arts. 18, 245 de la LOPJ y arts. 216, 217 e 789 y concordantes de la L.E. Crim." (f.j. VIII.1, corsivo nostro). Tutto ciò in base all'obbligo di esecuzione delle sentenze e delle altre decisioni definitive del giudice stabilito dagli artt. 118 CE e 18 LOPJ (v. SANTAOLALLA LÓPEZ [2003], 209 ss., per cui il secondo provvedimento ha "rettificato" il primo; pertanto il rapporto tra l'*Auto* e la decisione parlamentare è simile a quello tra direttiva comunitaria e diritto interno).

393 Per una rassegna degli argomenti a favore e contro l'esecuzione immediata del provvedimento giudiziario di scioglimento del gruppo v. BILBAO UBILLOS, 255 ss.

394 Per un commento fortemente critico di tale provvedimento, ritenuto giuridicamente scarsamente fondato, anche in considerazione dei beni costituzionali coinvolti, v. MORALES ARROYO [2004], 255 ss.

395 Su tale punto v. adesivamente SANTAOLALLA LÓPEZ [2003], 213 ss.

partito politico e gruppo parlamentare intercorre un innegabile vincolo giuridico, e non solo politico. Tale collegamento trova conferma, come visto, in tutto quel complesso di disposizioni che mirano alla corrispondenza politica e giuridica tra partito presentatosi alle elezioni e gruppo parlamentare, a partire da quelle che vietano ad una medesima forza politica di frazionarsi artificiosamente in più gruppi (v. gli artt. 19 reg. parl. basco (RPV); .29.3 reg. parl. navarra (RPNav.); 23.2 RCD; 27.3 RS, che non a caso il giudice espressamente cita)[396]. Il gruppo, quindi, ha natura giuridica "differente ma non differenziata" dal partito politico di riferimento, nel senso che è un'entità giuridica distinta dal partito di cui però fa parte e costituisce proiezione parlamentare[397]. Se così è, le vicende del partito sono giuridicamente, e non solo politicamente, rilevanti ai fini della permanenza del gruppo. Pertanto "la declaración de ilegalidad de éste [partito politico], su consiguiente disolución y el acuerdo de cese de sus actividades conlleve también la disolución del Grupo Parlamentario y el cese de sus actividades come tal; ello sin perjuicio – como ya se apuntaba en la Sentencia [della *Sala Especial* del 27 marzo 2003] " del mantenimiento de la condición de parlamentarios de sus miembros y de su posible integración en el Grupo Mixto …"[398]. Per il giudice, quindi, lo scioglimento del partito comporta quello del gruppo parlamentare corrispondente[399], ma non la perdita del mandato dei singoli eletti, considerati titolari esclusivi dei rispettivi seggi[400]. Diversamente, se il gruppo parlamenta-

---

[396] Per Virgala Foruria [2003] 239 s.; [2004a] 17 ss., i gruppi parlamentari sono entità giuridiche distinte ma non per questo non collegate ai partiti, come dimostra lo stesso art. 19 RPV quando fa riferimento all'appartenenza politica dei parlamentari ai fini della loro possibile confluenza nel gruppo misto o quando vieta ai parlamentari di uno stesso partito di frazionarsi in più gruppi. Per questo, condivide il provvedimento di scioglimento dei gruppi parlamentari facenti capo a *Batasuna* emanati il 6 settembre 2002 dalla V sezione istruttoria dell'*Audiencia Nacional* ed il 20 maggio 2003 dalla *Sala Especial* del *Tribunal Supremo*. Pertanto i membri del gruppo *A.B.G.S.A.* andrebbero iscritti d'ufficio al misto, previa decisione in tal senso della *Mesa ex* art. 20.3 RPV (19; 240 s.).

[397] V. *supra*, pag. 182 nota 32. È evidente, qui, il tentativo di puntualizzare quanto affermato dal giudice costituzionale nella STC 36/1990 (v. *supra*, pag. 214).

[398] Auto *Sala Especial Tribunal Supremo*, 20 maggio 2003, punto secondo delle motivazioni in diritto in cui la connessione tra partito e gruppo è tratta dall'art. 19.3 RPV, dall'assenza di personalità giuridica del secondo, dall'A.T.C. 12/1986 del 15 gennaio (in *Jur. Const.*, 1986, 562 ss.) in cui si afferma che i gruppi sono "emanazione dei partiti politici" (f.j. 3.°, 567), dalla previsione del finanziamento pubblico dei gruppi da parte della LOFPP.

[399] Cfr. García Guerrero, 320.

[400] Ciò spiega il motivo per cui si è voluto concludere il procedimento di scioglimento di *Batasuna* prima delle elezioni amministrative, svoltesi il 25 maggio 2003; diver-

re ABGSA sopravvivesse allo scioglimento del partito, si avrebbe un abuso di personalità giuridica, sanzionato come detto dall'art. 12.1.*b* LOPP, specificazione della frode di legge genericamente prevista dall'art. 6.4 *Código civil*.

Non v'è dubbio che meglio sarebbe stato per il legislatore prevenire le peraltro prevedibili e delicate questioni conseguenti al suo intervento, chiarendo espressamente gli effetti dello scioglimento del partito all'interno delle assemblee rappresentative. Da questo punto di vista, l'art. 12 LOPP palesa una criticabile carenza di regolamentazione cui i giudici hanno dovuto supplire. Ciò detto, il provvedimento giudiziale con cui la *Sala Especial* del *Tribunal Supremo* ha dichiarato sciolto il gruppo parlamentare ABGSA perché composto da membri facenti capo al movimento politico *Batasuna*, dichiarato illegale, senza con ciò dichiararli decaduti dal mandato, si fonda su un'interpretazione sistematica e teleologica dell'art. 12 LOPP coerente con quelle disposizioni dei regolamenti parlamentari analizzate in questo capitolo, che vogliono i gruppi costituirsi in base all'appartenenza politica dei loro membri (v., nello specifico, l'art. 19.3 RPV) e che, più in

---

samente, infatti, gli esponenti di tale partito, una volta eletti, sarebbero rimasti in carica per tutta la legislatura. La dichiarazione d'illegalità di *Batasuna* ha invece impedito ai suoi membri di potersi ricandidare sotto altro nome o sotto forma di raggruppamenti di elettori, tutti promossi e coordinati dalla *Plataforma* Aub*, Autodeterminaziorako Bilgunea*. Infatti, secondo quanto previsto dall'art. 44.4 LOREG, introdotto dal primo comma della *Disposición adicional segunda* della LOPP*,* "no podrán presentar candidaturas las agrupaciones de electores que, de hecho, vengan a continuar o suceder la actividad de un partido político declarado judicialmente ilegal y disuelto, o suspendido. A estos efectos, se tendrá en cuenta la similitud sustancial de sus estructuras, organización y funcionamiento de las personas que los componen, rigen, representan o administran las candidaturas, de la procedencia de los medios de financiación o materiales, o de cualesquiera otras circunstancias relevantes que, como su disposición a apoyar la violencia o el terrorismo, permitan considerar dicha continuidad o sucesión". Già nella sentenza del 27 marzo 2003 la *Sala Especial* del *Tribunal Supremo*, aveva preannunziato che gli effetti della sua pronuncia si sarebbero potuti proiettare in futuro anche sulle formazioni politiche che avessero continuato l'operato dei tre partiti dichiarati illegali o che, in qualunque altro modo, si fossero collegate all'organizzazione terrorista ETA (punto VI della motivazione). Di conseguenza, con due sentenze del successivo 3 maggio la *Sala Especial* accogliendo in parte i ricorsi presentati dall'Avvocatura dello Stato e dal *Ministerio Fiscal*, ha annullato 241 candidature a sindaco e consigliere comunale presentate nelle province di Álava, Guipúzcoa e Vizcaya e nella Navarra dagli appartenenti alle formazioni politiche dichiarate illegali e in precedenza (28 aprile 2003) convalidate dalle Giunte elettorali locali. Il ricorso *de amparo* contro tale sentenza è stato respinto dal giudice costituzionale nei termini precisati dalla citata STC 85/2003 (v. *supra*, pag. 84 nota 297). Sugli argomenti a base delle suddette sentenze del *Tribunal Supremo* e del *Tribunal Constitucional* v. PÉREZ-MONEO AGAPITO, 339 ss.

generale, considerano il dato politico giuridicamente rilevante ai fini della costituzione, permanenza e dissoluzione del gruppo.

L'interpretazione estensiva dell'art. 12 LOPP propugnata dal giudice non si è però spinta fino al punto di far derivare dallo scioglimento del partito e del corrispondente gruppo parlamentare anche la perdita del mandato dei suoi membri. Se da un lato ciò conferma come il gruppo non sia solo una semplice associazione di eletti, dalla cui sola volontà dipende la sua esistenza[401], dall'altro emerge, ancora una volta, l'ambiguità della disciplina regolamentare spagnola[402] che, se da un lato collega i gruppi ai partiti politici presentatisi alle elezioni, dall'altro preserva la libertà di mandato dei parlamentari, i quali non sono tenuti ad iscriversi al gruppo del partito o della coalizione nelle cui liste sono stati eletti (v. artt. 20.1 RPV; 29.1 e 31 RPNav.; 23.1 RCD; 28.1 RS), non vigendo nemmeno una presunzione in tal senso, e possono sempre abbandonarlo per un altro (artt. 20.3 RPV, 33.1 RPNav., 27.1 RCD; 30.3 RS). In mancanza di una normativa che faccia dipendere il mandato parlamentare dall'appartenenza partitica, il giudice non poteva concludere diversamente. Ciò nondimeno, non può non rilevarsi come la permanenza in carica dei militanti politici di *Batasuna*, anche nel caso di scioglimento del loro gruppo (ABGSA), non può che essere considerato negativamente appena si considerino le finalità perseguite dalla legge. Si è realizzata, infatti, la paradossale situazione per cui messo fuori legge *Batasuna*, sciolti i suoi gruppi parlamentari, sbarratene le sedi, oscurato il sito web, liquidato il patrimonio, esso ha potuto continuare ad essere presente e ad operare attraverso i deputati eletti nelle proprie liste all'interno delle istituzioni rappresentative basche, e prima fra tutte, nel suo Parlamento. Né lo scioglimento del gruppo avrebbe causato, nel caso specifico, sensibili svantaggi operativi ai deputati appartenenti a *Batasuna* ora iscritti al gruppo ABGSA perché, anche quando obbligati a confluire nel misto, ai sensi dell'art. 19.1 RPV la loro partecipazione "nelle attività del Parlamento" sarebbe "identica a quella degli altri gruppi".

Ben altra sarebbe stata la conclusione se il legislatore, svolgendo con maggiore coraggio ed incisività le premesse poste, infrangendo il mito della rappresentanza nazionale e della libertà di mandato, avesse considerato

---

[401] V. *supra*, pag. 179 ss.

[402] Su tale ambiguità v. Santaolalla López [2003], 234 ss., per cui delle due l'una: o scioglimento del gruppo e perdita del mandato dei suoi membri o mantenimento di entrambi. L'aver consentito ai membri del gruppo disciolto di continuare ad agire, quali componenti del misto, vuol dire in definitiva aver tenuto conto dell'etichetta e non del contenuto (245).

il dato politico rilevante ai fini non solo della scioglimento del gruppo ma della stessa decadenza dal mandato dell'eletto. Se, infatti, l'eletto rappresenta come detto gli elettori che suo tramite hanno votato il partito per cui si è candidato, lo scioglimento giudiziale del partito non può essere considerato irrilevante ai fini della sua permanenza in carica[403]. Lo stesso accade – se ci è permesso: *a fortiori* – quando il partito è dichiarato incostituzionale[404]. In tal caso, infatti, la perdita del seggio deriverebbe essenzialmente dall'aver gli elettori esercitato il loro diritto di partecipazione politica *ex* articolo 23.1 CE in contrasto con quanto disposto dalla stessa Costituzione[405], e non solo dall'incostituzionalità del partito che di tale esercizio illegittimo è piuttosto la conseguenza. Ciò perché, ancora una volta, non esiste una relazione diretta tra elettore ed eletto che possa prescindere dal partito politico.

---

[403] *Contra* RENIU VILAMALA, 275, per cui i parlamentari del partito sciolto conservano il seggio, com'è accaduto nel caso dell'UCD.

[404] Cfr.. CURRERI [2004a], 155 ss.

[405] Cfr. CAAMAÑO DOMINGUEZ [1991], 278 s. Per Henke, cit. da PETTA, 259 s., la dichiarazione di incostituzionalità del partito determina retroattivamente un vizio del procedimento elettorale tale da giustificare l'invalidità del risultato.

CAPITOLO V
IL FENOMENO DEL *TRANSFUGUISMO* IN SPAGNA

1. IL *TRANSFUGUISMO* PARLAMENTARE IN SPAGNA

Sul fenomeno del c.d. *transfuguismo* parlamentare, cioè del passaggio degli eletti da un gruppo ad un altro, i regolamenti camerali spagnoli assumono una posizione sostanzialmente ambigua e, comunque, inadeguata[1]. Da un lato, come detto, essi mirano alla fedele trasposizione parlamentare delle forze politiche presentatesi dinanzi agli elettori, così da pervenire alla corrispondenza tra partito e gruppo. Dall'altro, ammettendo, entro certi limiti, i cambi di gruppo, pongono le premesse perché tale corrispondenza sia imperfetta, senza cogliere e sviluppare fino in fondo le implicazioni negative che da tale esercizio indisciplinato della libertà parlamentare derivano sul piano non solo etico e politico[2], ma anche giuridico-costituzionale.

La decisione del parlamentare di abbandonare il gruppo corrispondente al partito per cui è stato eletto a favore di un altro, restando comunque in carica, non solo altera il quadro politico scaturito dalle urne, mettendo in crisi i partiti[3] ed acuendo la sfiducia dei cittadini verso la politica, ma lede quell'*idem sentire* tra elettore ed eletto che è alla base della rappresentanza politica democratica[4].

Questa notazione, che prescinde comunque dalla formula elettorale adottata[5], vale tanto più in un ordinamento, come quello spagnolo, in cui

---

[1] Cfr. VÍBORAS JIMÉNEZ, 241.

[2] V. in tal senso i giudizi di GARCÍA MORILLO, 128; SALAZAR BENÍTEZ, 396 s.

[3] Cfr. DE ESTEBAN [1990], 11 s.

[4] Cfr. DE ESTEBAN [1990], 11; DE ESTEBAN, LÓPEZ GUERRA, 202; ALBA NAVARRO [1982], 79 s.

[5] *Contra* GARCÍA MORILLO, 128 e 295 nt. 303, per cui "l'abbandono del gruppo è legittimo nei sistemi elettorali uninominali, in cui la fiducia personale depositata nell'elet-

Curreri Salvatore, *Partiti e gruppi parlamentari*, ISBN 88-8453-283-3

i partiti svolgono un ruolo fondamentale nella partecipazione politica dei cittadini. Ciò nonostante, esso è contrassegnato da questa contraddizione di fondo: l'impossibilità giuridica dei partiti di reclamare ed ottenere dai parlamentari – da loro selezionati e sostenuti anche economicamente, eletti nelle loro liste chiuse e bloccate – l'obbedienza necessaria per l'attuazione del programma politico in ragione del quale sono stati scelti dagli elettori[6].

Eppure, al contrario di quanto accaduto in Italia, in Spagna gli effetti nefasti del *transfuguismo* parlamentare sulla rappresentanza politica si sono già manifestati nella legislatura costituente (13 luglio 1977-23 marzo 1979), complice l'instabilità del sistema politico appena formatosi dopo la dittatura franchista[7] e poi, sebbene in misura numericamente più ridotta, nella I legislatura (23 marzo 1979-18 novembre 1982)[8], a causa del disfacimento del PCE e, soprattutto, dell'UCD, partito di maggioranza relativa[9].

---

to è elevata, ma non, in generale, nei sistemi elettorali di lista, soprattutto quando essi sono chiusi e bloccati" come quello spagnolo. A parte infatti che, come detto, nei sistemi elettori maggioritari la personalizzazione della competizione elettorale non eclissa il dato politico, è errato far dipendere la valutazione della mobilità parlamentare dal tipo di sistema elettorale adottato perché, come sostiene lo stesso A., in caso di cambio di gruppo "l'abbandono del seggio è coerente con la totalità del sistema ed eticamente lodevole" in quanto "è discutibile la legittimità – ma non la legalità – di una disciplina la cui conseguenza sia sottrarre un seggio al partito nella cui lista è stato eletto ed a cui gli elettori hanno dato il loro voto per assegnarlo ad un altro partito avversario nelle elezioni ed a cui gli elettori, pur potendo, non hanno dato il loro voto".

[6] Cfr. BASTIDA, PUNSET, DE OTTO*,* 307 s.

[7] Per una descrizione analitica v. COLOMER, 254; RENIU VILAMALA, 265, il quale dimostra che dal 1977 al 1996 il maggior numero di transfughi sia provenuto dalle file dell'opposizione, e segnatamente dai partiti di centro-destra. Secondo i quotidiani *La Vanguardia* del 9 gennaio 1994 (p. 14) e *ABC* del 20 marzo 1994 (p. 86 s.) dal 1977 circa 100 deputati hanno cambiato gruppo su 2100 complessivamente eletti (il 4,76%) Deve tenersi conto che di questi più di 30 hanno abbandonato l'UCD per il PSOE e circa 40 hanno abbandonato il gruppo di AP. Per un quadro della consistenza numerica dei vari gruppi al *Congreso* ad inizio e fine legislatura v. le tabelle in MORALES ARROYO [1990], 143 s.; [2001], 228 ss., dalla II alla VII legislatura, riportanti i dati iniziali di ciascuna legislatura; TORRES DEL MORAL [1981], 37 ss., e quella più aggiornata, anche se riferita solo all'inizio di ciascuna legislatura, in OÑATE, 105. Per la composizione del *Senado* dalla I alla VI legislatura v. i dati riportati da RIPOLLÉS SERRANO, 324 ss.

[8] Nella I legislatura cambiarono gruppo 45 deputati e 14 senatori; v. COLOMER, 254 s.

[9] Vinte le politiche nazionali del 1977 e del 1979, all'interno dell'UDC, già strutturalmente debole perché nato dalla coalizione elettorale di dodici partiti cui si aggiunsero cinquantasette deputati indipendenti appartenenti al precedente apparato governativo, scoppiò una grave crisi, soprattutto tra le due sue maggiori componenti, quella democristiana e quella socialdemocratica, alimentata dalla lotta per la conquista della *leadership*. Le prime avvisaglie si ebbero a livello regionale con la sconfitte dapprima nel referendum andaluso del 28 febbraio 1980 sulla procedura da seguire per l'ampliamento dell'autono-

Proprio nel corso della I legislatura si verificò un episodio – la richiesta dei deputati del *Partido de Acción Democrática* (PAD) di abbandonare il gruppo parlamentare dell'UCD per costituirne uno autonomo[10] – che

---

mia di quella regione, poi nelle elezioni basche e catalane svoltesi nel successivo mese di marzo; infine il 14 ottobre del 1980 il candidato proposto da Suárez alla carica di *Portavoz* del gruppo parlamentare del *Congreso*, l'on. Rodríguez Miranda, fu pesantemente sconfitto – 103 voti contro 45 – dal candidato della minoranza Herrero y Rodríguez de Miñon. Tale scontro portò alla formazione all'interno del gruppo di un "sector crítico" denominato "giovani turchi", che contestavano la gestione presidenzialista del Presidente Suárez e rivendicavano una maggiore partecipazione collegiale alle decisioni del partito (v. il *Manifiesto* del 21 dicembre 1981). Tale crisi portò nel gennaio del 1981 alle dimissioni del governo presieduto da Adolfo Suárez, sostituito da Leopoldo Calvo Sotelo. Nello stesso mese di giugno la componente democristiana, formata da 12 deputati e otto senatori sotto la guida di Oscar Alzaga Villaamil, abbandonò il partito per formare nel mese seguente il *Partido Demócrata Popular*. Nello stesso periodo, su iniziativa di Antonio Garriges Walker, fu creato il *Partido Demócrata Liberal*. Nel novembre del 1981 la componente socialdemocratica, composta da undici deputati e cinque senatori, capeggiata da Francisco Fernández Ordóñez (dimessosi da ministro della Giustizia il precedente 31 agosto), costituì il *Partido de Acción Democrática* (PAD). Infine, nel giugno del 1982, l'ex Presidente Suárez abbandonò il partito per fondare, insieme ad altri 14 deputati, il *Centro Democrático y Social* (CDS). A seguito di tali defezioni, ora individuali ora collettive, i gruppi dell'UCD del *Congreso* e del *Senado* persero nel corso della I legislatura 40 deputati e 16 senatori, in massima parte confluiti nel gruppo misto, il quale divenne così il terzo gruppo per consistenza numerica in entrambe le Camere, passando rispettivamente da otto a venticinque deputati e da sette a ventitre senatori (per un quadro più completo si rimanda nuovamente a Colomer, 254 s., ed alle tabelle riportate da Morales Arroyo [1990], 143 s. e da Torres del Moral [1981], 37). Per porre freno a tale emorragia, che aveva incrinato la stabilità della sua maggioranza, e per evitare il pericolo dell'approvazione di una mozione di sfiducia presentata dall'opposizione, l'allora Presidente del Governo Calvo Sotelo chiese nell'agosto del 1982 lo scioglimento anticipato delle Camere. Nelle elezioni politiche del 28 ottobre 1982 le due maggiori correnti dell'UCD si presentarono divise: quella socialdemocratica – il PAD capeggiato da Fernández Ordoñez – si unì al PSOE; quella democristiana ricostituì il PP, coalizzandosi con il partito di destra di *Alianza Popular*. Il risultato fu che quel che restò dell'UCD subì una pesantissima sconfitta elettorale, ottenendo appena dodici deputati (contro i centosessantotto delle precedenti elezioni del 1979. Cfr. Sánchez Agesta [1984], 67 ss.; De Esteban [1990], 11; De Esteban, López Guerra, 210 ss.; per un'attenta analisi dei diversi fattori che portarono alla nascita, al successo ed, infine, alla scomparsa dell'UCD v. Caciagli [1989], 389 ss., che analizza, in particolare, quelle che ritiene essere le tre cause fondamentali della crisi di tale partito: il conflitto insorto tra le diverse correnti esistenti al suo interno; la per molti versi insufficiente cultura politica dominante nel gruppo dirigente; la crisi della *leadership* di Suárez (419 ss.).

[10] Il 15 dicembre 1981, infatti, gli undici deputati che avevano fondato il PAD (iscritto nell'apposito Registro il precedente 23 novembre) comunicarono alla *Mesa* della Camera per iscritto la loro volontà di costituire un gruppo parlamentare autonomo. L'art. 20.1 RPCD, dopo la riforma del 3 maggio 1979 (v. *supra*, pag. 217 nota 158), fissava infatti in cinque il numero minimo dei deputati per formare un gruppo, senza vietare espressamente la loro

indusse gli estensori dei nuovi regolamenti camerali, approvati nel 1982, ad introdurre specifiche disposizioni atte, da un lato, a consolidare ed a rendere politicamente omogenei i gruppi parlamentari formatisi ad inizio legislatura[11], dall'altro, a limitare il *transfuguismo* parlamentare, ridottosi proprio a partire della II legislatura (18 novembre 1982-15 luglio 1986)[12].

In questo senso, i regolamenti parlamentari, ed in special modo le disposizioni in tema di costituzione dei gruppi, hanno favorito il consolidamento del sistema partitico spagnolo nel senso di una democrazia maggioritaria[13]. Se da un lato, infatti, essi riconoscono ai parlamentari il diritto di cambiare gruppo d'appartenenza, dall'altro lato lo limitano,

---

costituzione in corso di legislatura. Il 28 gennaio 1982 la *Mesa*, acquisito il parere informale dell'ufficio Affari Giuridici del *Congreso*, negò a tali deputati il diritto di costituirsi in gruppo perché, secondo l'art. 20.3 RPCD, i gruppi potevano costituirsi solo prima dell'elezione definitiva dei componenti della *Mesa*. Il 4 febbraio gli undici deputati decisero di abbandonare il gruppo dell'UCD per iscriversi al gruppo misto. Ciò nonostante, fu loro consentito di avere un proprio rappresentante nella *Junta de Portavoces* e nelle diverse Commissioni parlamentari. Su tale episodio v. DE ESTEBAN, LÓPEZ GUERRA, 212 s.; PÉREZ-SERRANO JÁUREGUI [1989], 90 s. A favore della decisione della *Mesa* del *Congreso* v. ALBA NAVARRO [1982], 79 ss.; SAIZ ARNÁIZ [1989], 160 s.; ASTARLOA HUARTE-MENDICOA [1995], 3281; MORALES ARROYO [1990], 130 s.; PÉREZ-SERRANO JÁUREGUI [1989], 88 ss. Contrari si sono, invece, detti SANTAOLALLA LÓPEZ [1990a], 144 s.; LINDE PANIAGUA [1982b] (che fu uno dei promotori del PAD); ID. [1982a], 133 ss., secondo cui, in assenza di un espresso divieto, la costituzione di gruppi in corso di legislatura doveva ritenersi ammissibile perché conseguente alla libertà dei parlamentari di cambiare gruppo.

[11] Cfr. MORALES ARROYO [1990], 155.

[12] Nella II legislatura, nonostante il quasi dissolvimento dell'UCD, il quadro parlamentare presentò una minore frammentazione ed una maggiore stabilità, frutto anche delle limitazioni contenute nei nuovi regolamenti. Il numero dei gruppi parlamentari si ridusse sia al *Congreso* (da dieci a sei) che al *Senado* (da sei a cinque). Solo otto deputati cambiarono gruppo: v. COLOMER, 255 s. Tale tendenza trovò conferma nella III legislatura (21 luglio 1986-2 settembre 1989), in cui si registrarono cinquanta cambi di gruppo, in massima parte imputabili alla crisi di *Coalición popular* (v. *supra*, pag. 268 nota 333). Alla fine della legislatura quaranta deputati avevano cambiato gruppo almeno una volta e trenta due volte. Per il resto va in particolare evidenziata nel corso della VI legislatura (27 marzo 1996-17 gennaio 2000) la rottura nel 1997 della coalizione di *Izquierda Unida* che provocò il passaggio al misto di cinque deputati di tale gruppo: due di *Iniciativa por Catalunya* e tre di *Nueva Izquierda* (v. RENIU VILAMALA, 280; SÁNCHEZ DE DIOS, 198 ss.).

[13] È da condividere l'opinione di SÁNCHEZ DE DIOS, 198 ss., secondo cui il *transfuguismo* spagnolo è stato caratterizzato dal processo di aggregazione che ha condotto alla creazione di due grandi forze politiche di centro-sinistra (confluenza nella legislatura costituente del *P.S.P.* nel PSOE) e, soprattutto, di centro-destra (vicende di *Coalición Popular* e del CDS), nonché dalla competizione tra dirigenti sviluppatasi più sul piano elettorale che su quello strettamente parlamentare.

oltreché, come visto, attraverso il divieto di costituire nuovi gruppi in corso di legislatura, anche sotto il profilo temporale.

Al *Senado* coloro che, per qualunque causa, abbiano cessato di appartenere ad un gruppo parlamentare avente una propria denominazione, escluso quindi il gruppo misto, sono iscritti d'ufficio a quest'ultimo, a meno che entro tre giorni aderiscano ad uno dei gruppi già costituiti (art. 30.3 RS, in ciò analogo all'art. 12.2 RPS), sempre previo assenso del suo *Portavoz* (art. 29 RS). Costoro perdono gli incarichi che detenevano in rappresentanza del gruppo abbandonato in seno alle commissioni, la cui composizione deve adeguarsi alle alterazioni che durante la legislatura possono prodursi nel numero dei membri di ciascun gruppo (art. 31 RS).

Diversamente, in base all'art. 27.1 RCD[14], i deputati possono cambiare gruppo, ad eccezione del misto[15], solo nei primi cinque giorni di ciascuna sessione. Nel corso d'ogni sessione, quindi, i parlamentari possono solo trasferirsi al misto, in attesa eventualmente di iscriversi ad altro gruppo ad inizio della successiva.

Riassumendo, quindi, in corso di legislatura il parlamentare può abbandonare il proprio gruppo per un altro o sempre (al *Senado*) o nei primi cinque giorni di ciascuna sessione (al *Congreso*). È, in ogni caso, fatto loro divieto di costituire, in forza di tali trasferimenti, nuovi gruppi parlamentari espressione di forze politiche non presentatesi dinanzi al corpo elettorale.

Si tratta, comunque, di limitazioni temporali di scarsa efficacia dissuasiva anche al *Congreso*, dove il deputato ribelle può, durante la sessione, o confluire nel gruppo misto oppure (continuare a) esprimere opinioni e dare voti in dissenso dal gruppo in cui è costretto *obtorto collo* a rimanere ed in sintonia con quello a cui è in procinto di trasferirsi. Paradossalmente, tale disposizione rischia di penalizzare non il deputato dissidente[16] ma il

---

[14] Analogamente in base al precedente art. 20.6, secondo alinea, RPCD "el Diputado que, por cualquier causa, dejare de pertenecer a un Grupo parlamentario, quedará automáticamente incorporado, durante el período de sesiones en que se produzca el supuesto, al Grupo Mixto. Su Presidente lo comunicará a la Mesa del Congreso".

[15] Tale eccezione, non prevista nell'art. 27 del *Proyecto* del nuovo regolamento redatto dalla *Ponencia*, fu introdotta a seguito dell'approvazione degli emendamenti in tal senso presentati rispettivamente dal gruppo parlamentare comunista (n. 120) e dall'on. Esperabe de Arteaga Gonzalez (n. 254) (v. BOCG, Congreso, I Legislatura, serie H, n. 33-1, 13 aprile 1981, 198/14) per evitare che l'artificiale unità di un gruppo, in realtà diviso al suo interno, avesse ostacolato il ricorso alla mozione di sfiducia *ex* art. 113 CE. Tale motivazione non tiene però conto che il deputato ribelle, anche se ancora iscritto al gruppo, può comunque votare contro le sue direttive (v. *Cortes*, *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, Comision de Reglamento, 1981, n. 25, 20 maggio 1981, 1203-1207).

[16] Così, invece, Capo [1984], 119 s.

gruppo, minandone quell'unità interna che l'ordinamento giuridico-costituzionale presuppone.

Analogamente poco efficaci sono le contromisure che il gruppo parlamentare può adottare nei confronti dei propri dissidenti, ad esempio emarginandolo in una Commissione poco importante, o non autorizzando le sue iniziative legislative e di controllo. In ogni caso, infatti, il parlamentare può continuare a votare come crede opportuno[17].

In ciò risiede, a nostro parere, il limite dei regolamenti parlamentari spagnoli i quali, se da un lato impongono che i gruppi parlamentari siano espressione di forze politiche consacrate dal voto elettorale, dall'altro, rinunziando a svolgere fino in fondo tali premesse, permettono che questo quadro possa venire alterato attraverso i passaggi dei parlamentari da un gruppo ad un altro, forse presupponendone il numero limitato. Consentendo ad uno o più parlamentari – al limite a tutti i membri di un gruppo – di iscriversi, ad inizio o in corso di legislatura ad un gruppo diverso da quello del partito o della coalizione in cui sono stati eletti, si vanifica l'obiettivo della piena corrispondenza tra gruppo e partito e, con esso, il principio della sovranità del popolo e della sua rappresentanza politica.

Nei regolamenti delle *Cortes* non sono state pertanto accolte soluzioni più incisive che, volendo dare il massimo sviluppo ai principi della democrazia dei partiti, miravano ad impedire o a ridurre il *transfuguismo* parlamentare ed a penalizzare i suoi protagonisti[18].

I regolamenti parlamentari, quindi, consentono i cambi di gruppo senza che ne derivi alcuna conseguenza sul piano rappresentativo, nonostante simili decisioni, ancor prima di alterare i rapporti di forza scaturiti dalle urne,

---

[17] Cfr. TORRES DEL MORAL [1991], 136.

[18] Cfr. ASTARLOA HUARTE-MENDICOA [1995], 3282; ARANDA ÁLVAREZ. Così, ad esempio, si è proposta una nuova disciplina sui gruppi parlamentari, imperniata sui seguenti punti: identificazione tra gruppi parlamentari e forze politiche presentatesi alle elezioni, permettendosi al limite il frazionamento delle coalizioni elettorali in più gruppi corrispondenti alle forze politiche che ne fanno parte; obbligo dei parlamentari di aderire al gruppo costituito dalla formazione politica con cui si sono presentati alle elezioni; inclusione nel gruppo misto dei soli parlamentari, singoli o divisi per raggruppamento politico, che non hanno i requisiti per costituirsi in gruppo parlamentare; abolizione della categoria dei deputati *asociados*; acquisizione della qualifica di parlamentare non iscritto da parte di coloro che abbiano abbandonato il gruppo d"appartenenza; penalizzazioni economiche per coloro che cambiano gruppo; v. VÍBORAS JIMÉNEZ, 232 s., 241 s. e 247 ss., il quale però, ammettendo comunque i cambi di gruppo dei parlamentari, seppur relegandoli nella qualifica di "non iscritti", non sembra cogliere, e comunque saper risolvere, la contraddizione tra tale facoltà e l'alterazione comunque così prodotta rispetto al quadro scaturito dalle urne.

ledano i principi costituzionali sulla rappresentanza politica dell'eletto. Questi, pertanto, se non ritiene di doversi volontariamente dimettere[19], conserva il seggio[20], anche se il proprio dissenso dalla linea politica del gruppo e del partito è così aperto e radicale da indurlo ad abbandonarli o da esserne espulso. Qualunque tipo d'impegno sottoscritto dal parlamentare che, in caso di abbandono del partito, lo obblighi alle dimissioni[21] o al pagamento

---

[19] Cfr. Curreri [2004a], 133 ss. Sul diritto di dimissioni del rappresentante, come risvolto del diritto di accesso alle cariche pubbliche v. STC 60/1982 dell'11 ottobre, in *Jur. Const.*, 1982, 248 ss., f.j. 3.°, 257.

[20] Secondo i regolamenti parlamentari spagnoli, l'eletto, oltreché nel caso di dimissioni, perde il seggio: a) per decesso (artt. 22.1.2 RCD e art. 18.*c)* RS); b) quando, con sentenza dell'autorità giudiziaria passata in giudicato, è stata annullata la sua elezione o proclamazione (artt. 22.1 RCD e 18.*a* RS). Anche se l'art. 113.2.*d* LOREG prevede espressamente la nullità dell'elezione per irregolarità riguardanti gli uffici e le sezioni elettorali quando decisive ai fini dell'attribuzione dei seggi nella circoscrizione, ugualmente nulla andrebbe considerata l'elezione di chi si candida contemporaneamente al *Congreso* ed al *Senado* (art. 154.3 LOREG) o si presenta in più di una circoscrizione o fa parte di più candidature (art. 46.6 LOREG). Si tratta di ipotesi non impossibili dato che spetta in prima istanza alla Giunta elettorale provinciale, e non a quella nazionale, controllare le eventuali irregolarità rilevate d'ufficio o denunziate da altri rappresentanti elettorali, e proclamare la validità delle candidature (art. 169.1 LOREG); c) quando è stata dichiarata la sua incapacità (artt. 22.1.2 RCD); d) quando, con sentenza dell'autorità giudiziaria passata in giudicato, è stato interdetto dai pubblici uffici (art. 18.*b* RS); con STC 7/1992, però, il *Tribunal* ha affermato il diritto del parlamentare a non essere rimosso dalla sua carica quando l'interdizione dai pubblici uffici costituisce una pena accessoria e temporanea, pena la lesione del diritto fondamentale consacrato nell'art. 23.2 CE; e) quando abbia perso i requisiti generali di eleggibilità (art. 18.*d* RS); f) per scioglimento naturale o anticipato della Camera d'appartenenza (artt. 22.1.3 RCD e 18.*e* RS); g) quando non opta, nei termini previsti, tra il seggio e l'incarico dichiarato incompatibile (artt. 19.3 RCD e 17.1 RS) dalla legge elettorale o, direttamente, dalla Costituzione. Ad esempio, l'articolo 67.1 CE vieta l'appartenenza contemporanea al *Congreso* e ad un'Assemblea di una Comunità autonoma, ovvero ad entrambe le Camere, anche se, in base all'art. 154.3 LOREG, che vieta le candidature contemporanee al *Congreso* ed al *Senado*, dovrebbe concludersi trattarsi di una causa d'ineleggibilità e non di incompatibilità; h) nel caso dei senatori designati, quando così stabilito e comunicato dall'Assemblea legislativa o dall'organo collegiale superiore delle Comunità autonome (art. 18.*f* RS su cui v. *supra*, pag. 124 ss.).

[21] Cfr. Curreri [2004a], 133 ss. Secondo l'art. 78 dello *Estatutos Federales del grupo parlamentario socialista* "todos los miembros del Grupo Parlamentario aceptan el compromiso de presentar su dimisión al Presidente del Parlamento si una vez elegidos causasen baja en el PSOE por cualquier circunstancia". Analogamente, lo statuto del PP prevede che in caso di infedeltà politica, il parlamentare sia obbligato a "devolver al Partido la representación institucional que ostenten". L'irrilevanza giuridica di tali obblighi li ha, però, resi di fatto inutili nei confronti dei parlamentari ribelli.

in suo favore di sanzioni monetarie capestro[22], sarebbe incostituzionale e, come tale, giuridicamente irrilevante e, pertanto, incoercibile[23].

Del resto, così come accade nel nostro paese[24], anche nelle *Cortes* spagnole le dimissioni non sono immediatamente operative. Per prassi, infatti, la *Mesa*, dinanzi a cui esse vanno presentate (artt. 22.4 RCD e 18.*g* RS), non si limita a prenderne atto, ma verifica la reale volontà del parlamentare, talvolta convocandolo personalmente[25]. Come chiarito dal *Tribunal Constitucional*,

---

[22] Cfr. VANACLOCHA BELLVER, 210 nt. 34, che fa riferimento a cifre oscillanti tra i 500.000 ed i 2.500.000 di euro. In quest'ottica una sanzione indiretta al *transfuguismo* parlamentare è costituita dalla riduzione o annullamento della quota fissa di finanziamento accordato al gruppo misto, qualora composto esclusivamente da eletti che abbiano abbandonato l'originario gruppo d'appartenenza. Ad esempio, il Presidente del Parlamento di *Cantabria*, con propria risoluzione, aveva sospeso l'erogazione di tali sovvenzioni al gruppo misto formato dai deputati che avevano abbandonato il gruppo parlamentare *Regionalista*. Costoro, però, vinsero l'*amparo* proposto dinanzi al *Tribunal Constitucional*, che annullò la risoluzione impugnata ritenendo tale trattamento differenziato privo di motivi obiettivi e ragionevoli ed in contrasto con il diritto di adempiere pubbliche funzioni in condizioni di uguaglianza sancito dall'art. 23 CE (STC 15/1992, cit., f.j. 5.°). I giudici costituzionali non ritennero tale decisione in contrasto con la precedente in cui essi avevano ritenuto possibile, anziché sospendere, modulare diversamente tale finanziamento in base al numero dei componenti del gruppo misto (v. STC 214/1990). Per VÍBORAS JIMÉNEZ, 256 s., andrebbero sovvenzionati solo i gruppi espressione di forze politiche presentatesi alle elezioni.

[23] Concordano sull'incostituzionalità di tali pratiche TORRES DEL MORAL [1981], 57; RUBIO LLORENTE [1993a], 164; DE VEGA GARCÍA, 42 ss.; FERNÁNDEZ SEGADO [1994], 54 ss.; GARCÍA MORILLO, 127; PUNSET BLANCO [1983], 128; LUCAS VERDÚ [1984], 565; ALBA NAVARRO [1986], 1349 s., secondo cui tale pratica sarebbe in contrasto con l'articolo 6.2 *Código civil* ("la exclusión voluntaria de la Ley aplicable y la renuncia a los derechos en ella reconocidos sólo serán válidas cuando no contraríen el interés o el orden público ni perjudiquen a terceros"); ALVAREZ CONDE [1983], 134 s.; PRESNO LINERA [1998], 130 s. Per alcuni riferimenti v. RAMÍREZ [1980b], 57 nt. 97.

[24] Cfr. CURRERI [2004], 133 ss.

[25] Fu, infatti, sulla base di tale interpretazione autentica che, in sede di discussione dell'attuale art. 22 RCD (art. 23 del *Proyecto*), i gruppi parlamentari comunista e centrista ritirarono i due emendamenti aggiuntivi – rispettivamente nn. 118 e 395 (in BOCG, *Congreso*, I Legislatura, serie H, n. 33-1, 13 aprile 1981, 198/10) – che esplicitavano l'obbligo a carico del deputato di presentare personalmente le proprie dimissioni dinanzi alla *Mesa* (v. *Cortes*, *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, Comision de Reglamento, anno 1981, n. 25, 20 maggio 1981, 1186 s. V. in senso analogo, gli artt. 16.5 RPLR, 28.5 RPNav, 9.4 RPIB, 21.5 RCVal; richiedono, invece, che le dimissioni siano presentate "espressamente" e "personalmente" dinanzi alla *Mesa* gli artt. 8.4 RPCan; 16.4 RPCat; 19.5 RPAnd; 25.*d* RJGPAst; art. 11 RAMur; 18.4 RAEx; 18.4 RCCLe; 9.4 RCCLM.; 14.1.*f* RAMad; 20.4 RPCant; 6.*c* RCAr, 21 RPGal e 18.4 RPV Questi ultimi tre prevedono, in caso di impossibilità fisica, la facoltà di presentare le dimissioni dinanzi al notaio.

le dimissioni sono un atto giuridico unilaterale, automatico, non recettizio[26], che si presume cosciente e libero, salvo però prova contraria[27].

2. LE DIMISSIONI DAL GRUPPO PARLAMENTARE NELLE COMUNITÀ AUTONOME

Rispetto ai regolamenti del *Congreso* e del *Senado*, quelli delle Assemblee legislative delle Comunità autonome contengono soluzioni più incisive in tema di lotta al *transfuguismo* parlamentare[28]. Ciò, nonostante

---

[26] Cfr. CANO BUESO [1997], 65 ss.

[27] Cfr. STC 81/1994, cit., f.j. 2.°, 879, in cui i giudici respinsero il *recurso de amparo* presentato da un deputato regionale di *Cantabria* contro la decisione della *Mesa* che aveva ritenuto irrevocabili le sue dimissioni nonostante questi l'avesse già ritirate, in quanto l'art. 20.4 RPCant. non attribuiva ad essa alcun particolare adempimento. I giudici, infatti, considerarono nello specifico irrilevanti le circostanze esterne che indussero il deputato a dimettersi nell'imminenza della seduta di nomina del Presidente della Comunità (la pubblicazione in un quotidiano della sua condanna all'interdizione dai pubblici uffici per un mese ed un giorno) (f.j. 3.°, 879 s.). Se, invece, le dimissioni non sono immediatamente operative, è possibile revocarle prima della loro accettazione (v. ALBA NAVARRO [1986], 1353). Si veda in tal senso la STC 214/1998 dell'11 novembre, in *Jur. Const.*, 1998, 458 ss., f.j. 4.°, 469, in cui il *Tribunal Constitucional*, correggendo la precedente STC 185/1993, cit., f.j. 5.°, 428, ha ammesso la revoca delle dimissioni presentate, ma non ancora comunicate all'assemblea, interpretando estensivamente l'art. 9.4 del *Regolamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Corporaciones Locales* in base a cui la rinuncia "deberá hacerse efectiva por escrito ante el Pleno de la Corporación". Proprio per evitare dubbi l'art. 23.1 RAEx prevede espressamente che "los Diputados dejarán de pertenecer al Grupo Parlamentario al que estuvieren adscritos por voluntad propia *expresada ante la Mesa* o por expulsión del Grupo Parlamentario al que pertenecían *notificada expresamente* por el Portavoz de dicho Grupo a la Mesa, excepción hecha del Grupo Mixto" (corsivi nostri) per cui il deputato – dimessosi o espulso – rimane nel gruppo fino a quando tali decisioni non vengano formalizzate dinanzi alla *Mesa*. Per MORALES ARROYO [1997], 280 ss., dalla STC 81/1994 si deduce che le dimissioni possono essere invalidate, dapprima dalla *Mesa*, poi dallo stesso *Tribunal Constitucional*, in caso di: a) mancanza di chiarezza o precisione nel contenuto della dichiarazione, o di sottoposizione a termini o condizioni; ma in questi casi, secondo l'A., non si avrebbe una vera e propria rinuncia; b) mancanza di libertà nella decisione, onde evitare costrizioni di partito, di gruppo o di governo; c) errore nella formazione della volontà, per errore o difetto di conoscenza solo quando frutto inevitabili (288).

[28] Lo stesso dicasi per i nostri Consigli regionali dove, in un contesto regolamentare abbastanza indifferenziato perché modellato sulla disciplina dei gruppi contenuta nei regolamenti parlamentari, sono state di recente introdotte misure più restrittive sulla mobilità parlamentare. Così l'art. 11 del nuovo regolamento interno del consiglio regio-

la quasi totalità degli Statuti di tali Comunità, pur in assenza di un riferimento costituzionale in tal senso, preveda ugualmente il divieto di mandato imperativo[29].

Nelle Comunità autonome spagnole, infatti, il fenomeno del *transfuguismo* si è continuamente manifestato in forme ora isolate, ora collettive, assumendo caratteristiche particolarmente preoccupanti[30] e determinando, talvolta, il capovolgimento delle maggioranze scaturite dalle urne[31].

Inizialmente presenti solo in alcuni regolamenti autonomici[32] – per reagire subito all'instabilità che aveva caratterizzato i primi anni della democrazia spagnola – le misure atte ad irrigidire la disciplina dei gruppi parlamentari per combattere il *transfuguismo* parlamentare si sono progressivamente estese a quasi tutte le Comunità[33].

---

nale dell'Emilia Romagna, approvato il 26 novembre 1992 (deliberazione n. 1244), vietò la costituzione di nuovi gruppi consiliari in corso di legislatura, consentendo ai consiglieri di trasferirsi al gruppo misto ovvero ad uno di gruppi costituitisi ad inizio legislatura.

[29] V. *supra*, pag. 14 nota 15. Il divieto di mandato imperativo non è previsto, invece, per i membri dei consigli comunali, anche se la loro irrevocabilità da parte degli eletti deriva dalla durata quadriennale del loro mandato (artt. 194.1 e 201.2 LOREG) e dalla mancata inclusione di tale causa tra quelle che prevedono la cessazione dal mandato – morte, incapacità, rinunzia (artt. 182.1, 184.*f* e 208.1 LOREG) – da intendersi in modo tassativo; v. PUNSET BLANCO [1992], 127 s.

[30] Prova ne sia il fatto che il gruppo misto, in conseguenza dell'adesione di rappresentanti provenienti da altri gruppi, spesse volte è divenuto nei Parlamenti regionali uno dei gruppi più numerosi, se non il più numeroso; v. LARIOS PATERNA [1995], 62 s. e 103 s.

[31] Nell'Assemblea della Comunità di Cantabria, durante la II legislatura (1987-1991), il gruppo di AP perse la maggioranza relativa a causa dell'abbandono di ben 12 dei suoi 19 iniziali componenti.

[32] V. ad esempio il primo RPGal (in *Boletín Oficial del Parlamento de Galicia*, n. 16, del 30 giugno 1982) ed il RPAnd. Su quest'ultimo v. MORALES ARROYO [1985], 1158 ss., il quale sottolinea come il timore che si potessero riprodurre nel Parlamento andaluso l'instabilità e la frammentazione politica verificatesi nella legislatura costituente e nella prima legislatura delle *Cortes* nonché nel Parlamento catalano, spinse ad adottare una disciplina ferrea sui gruppi parlamentari, simile a quella contenuta nel regolamento definitivo del *Congreso* e nel citato regolamento galiziano

[33] In altre Comunità, invece, vigono norme più permissive che sanciscono la piena libertà di cambio di gruppo o che, ricalcando quelle del *Congreso*, prevedono il passaggio ad altro gruppo, tranne il misto, nei primi cinque (artt. 21.2 RPCat; 25.1 RPCant; 26.3 RPGal) o dieci (art. 26.1 RPIB) giorni di ciascuna sessione, ovvero genericamente al suo inizio, pur fissando nei primi cinque giorni il termine per costituire un gruppo (art. 20.3 RPV; 33 e 34 RPNav, il quale, però, stabilisce che i deputati che aderiscano al gruppo misto nel corso della legislatura possono accedere solo alla parte variabile, e non fissa, del sovvenzionamento erogato a tale gruppo: v. art. 35.2 RPNav). Infine, l'art. 23 RCCLe. prevede che il deputato che abbia abbandonato il gruppo nei primi cinque giorni di ciascuna sessione possa iscriversi ad altro gruppo ovvero associarsi ad esso *ex* art. 20.3 RCCLe.

Da questo punto di vista, i regolamenti delle assemblee parlamentari delle Comunità autonome offrono spunti di riflessione senz'altro più interessanti. Essi hanno, infatti, ampliato il ventaglio delle soluzioni normative finora previste in caso d'abbandono del gruppo, così da penalizzare ulteriormente il transfuga. Così, scartata l'introduzione dell'ipotesi della decadenza dal mandato in caso d'abbandono del gruppo originario[34] o del divieto assoluto di cambio di gruppo[35], tali regolamenti prevedono:

a) l'obbligo del deputato che ha abbandonato il gruppo di aderire al gruppo misto[36]:

a1) per l'intera legislatura;

a2) per la sola sessione in cui tale abbandono si verifica, salva la facoltà di passare ad altro gruppo nei primi cinque giorni della sessione successiva;

a3) con facoltà solo di ritornare nel gruppo originario, previo consenso del suo *Portavoz*.

La prima soluzione (iscrizione al misto per l'intera legislatura), la cui introduzione è stata più volte proposta al *Congreso*[37], è oggi[38] prevista nei

---

Tali norme, quindi, non considerano obbligatoria l'iscrizione al gruppo misto e non operano alcuna distinzione tra i suoi membri.

[34] Cfr. Curreri [2004a], 140 ss. L'emendamento aggiuntivo n. 395 all'art. 23 del *Proyecto de Reglamento definitivo del Congreso* (poi articolo 22 RCD), presentato dal gruppo parlamentare dell'UCD, prevedeva la perdita da parte del deputato della sua condizione "si dejare de pertenecer al partido que lo presentó, si hubiere sido elegido Diputado formando parte de una lista que represente a un partido político, federación o coalición de partidos" (in BOCG, Congreso, I Legislatura, serie H, n. 33-1, 13 aprile 1981, 198/10). Tale emendamento fu poi ritirato dal *Portavoz* di tale gruppo, on. Herrero y Rodriguez de Miñon, nella seduta della *Comisión de Reglamento* del 20 maggio 1981 (in *Cortes*, *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, Comision de Reglamento, 1981, n. 25, 20 maggio 1981, 1185). Sulla dubbia costituzionalità di tale proposta v. Saiz Arnáiz [1989], 133 nt. 84.

[35] V. l'art. 25 Progetto di riforma del regolamento del *Congreso*, in BOCG, *Congreso*, serie B, Proposiciones de Ley, n. 140-149, del 7 aprile 1993.

[36] Per un'analoga proposta nel corso dei lavori preparatori dell'attuale RCD v. *supra*, pag. 228 nota 203.

[37] V. la proposta di riforma dell'articolo 27.1 RCD presentata dal gruppo popolare il 23 aprile 1988 (BOCG, Congreso, III legislatura, serie B, n. 108-1) in base a cui "en respecto a la voluntad electoral del pueblo español, los diputados que abandonen un Grupo Parlamentario no podrán incorporarse a otro, con excepción del Mixto, durante el transcurso de la Legislatura"; la proposta di aggiunta dell'art. 26.2 RCD del 17 luglio 1989 (BOCG, Congreso, n. 159-I); l'art. 26 della proposta di riforma del regolamento elaborata il 26 maggio 1992 dalla *Ponencia* costituita in seno alla Commissione del regolamento (BOCG, Congreso, IV legislatura, serie B, n. 140-141 del 28 maggio 1992) che prevedeva l'obbligo di permanenza nel gruppo misto per tutta la legislatura sia per coloro

regolamenti delle Assemble legislative delle Comunità autonome di *Madrid* (art. 43.2 RAMad), *Murcia* (art. 20.3 RAMur)[39], *Aragón* (art. 22.3 RCAr)[40], nel Principato delle *Asturias* (art. 32 RJGPAst.)[41] e nell'enclave della città di *Melilla* (art. 21.3 RAMel). La seconda soluzione (iscrizione al misto fino al termine della sessione) vige nelle Assemblee legislative delle seguenti Co-

---

che avevano abbandonato il proprio gruppo parlamentare sia per coloro che vi avevano aderito sin dal principio. Si è anche proposto di distinguere, ai fini del loro *status*, tra membri "originari" e "acquisiti" del misto a seconda che vi abbiano aderito ad inizio o nel corso della legislatura (v. l'emendamento dell'on. Hipólito Gómez de las Roces, presentato durante la discussione sul regolamento del *Congreso*; Diario de Sesiones, *Congreso*, n. 210, seduta del 9 febbraio 1982, p. 12492; tale proposta è stata da ultimo ripresa da ARANDA ÁLVAREZ). L'obbligo di permanenza nel gruppo misto è ritenuto costituzionalmente compatibile da SANTAOLALLA LÓPEZ [1992], 115, perché rispetta, se non integralmente, almeno in minima parte l'autonomia del deputato, anche se, rimanendo questi libero di votare, non previene gli effetti perversi del *transfuguismo*.

[38] Analogo divieto era contenuto negli oggi abrogati artt. 23.6 RPCan, 25.*bis* RCCLM e 19.2 RPLR.

[39] Tale articolo prevede che l'adesione al gruppo misto decorra dall'anno successivo a quello in cui il deputato ha presentato richiesta di trasferimento; questi, inoltre, non può esercitare nel gruppo misto gli stessi diritti che il regolamento attribuisce invece alla "formación política con respaldo electoral" (coalizioni incluse, come quella di IU) dovuta confluire in esso (ad esempio il diritto di presentare proposte di legge (art. 88.1.2 RAMur) o emendamenti interamente sostitutivi (art. 90.2 RAMur). Tale norma, ispirata al trattamento di favore che le forze politiche ricevono e di cui è permeato l'intero testo regolamentare, fu introdotta su proposta del gruppo socialista con il consenso di tutti gli altri, col preciso scopo di impedire il *transfuguismo* politico, soprattutto per le sue conseguenze economiche; v. FERNÁNDEZ DE SIMÓN BERMEJO, 248 s., e l'ivi citato *Dictamen del profesor Ángel Garrorena Morales sobre propuestas de modificación del Reglamento*; per PRESNO LINERA [1998], 128 nt. 20, sebbene non lo preveda espressamente, il regolamento non impedirebbe il ritorno del deputato al gruppo originario.

[40] Tale articolo prevede che i diritti ed i doveri dei deputati aderenti al gruppo misto in corso di legislatura sono regolati da una Risoluzione della Presidenza, previa consultazione con la *Mesa* e la *Junta de Portavoces*, tenendo conto dei diritti individuali attribuiti dal regolamento a ciascun deputato e la riserva delle cariche direttive e rappresentative del gruppo misto a favore dei deputati appartenenti alle formazioni politiche dotate di rilievo elettorale. Per quanto il rinvio ad una norma interpretativa consente una certa flessibilità, i requisiti così stabiliti evitano eccessi arbitrari (così LARIOS PATERNA [2001], 110); al contrario, NAVARRO MÉNDEZ [2000b], 27, esprime dubbi sulla costituzionalità del rinvio ad una risoluzione presidenziale alla luce della STC 44/1995.

[41] Ciò, benché l'articolo 26.1 EAAst sancisca il divieto di mandato imperativo. Tale regolamento consiliare prevede inoltre per i deputati transfughi la perdita degli incarichi ricoperti in rappresentanza del gruppo parlamentare abbandonato (art. 32.2) ed il divieto di assumere la carica di *Portavoz* del gruppo misto (art. 29.4), così da preservare la posizione delle minoranze elettorali presenti nel gruppo misto da eventuali tentativi da parte di deputati transfughi della maggioranza di assumerne il controllo (art. 29.4, su cui v. ARCE JANÁRIZ [1997b],155 ss.).

munità autonome: *Pais Vasco* (art. 20.3 RPV), *Castilla y León* (art. 23 RCCLe), *Cataluña* (art. 21 RPCat), *Cantabria* (art. 25.1 RPCant.), *Galicia* (art. 26 RPGal)[42], *Navarra* (artt. 33.1 e 34.1 RPNav)[43] e *Islas Baleares* (art. 26 RPIB)[44]. Infine, la terza soluzione (iscrizione al misto, salvo ritorno al gruppo originario), è prevista dai regolamenti delle Assemblee delle Comunità autonome di *Andalucia* (art. 24.2 RPAnd)[45] e *Valencia* (art. 26.2 RCVal)[46].

Il deputato transfuga confluito nel gruppo misto, viene talvolta ulteriormente penalizzato, ad esempio con il divieto di ricoprire all'intero di questi cariche direttive[47], oppure differenziando il suo *status* da quello degli altri deputati appartenenti a formazioni politiche dotate di rilievo elettorale confluiti nel misto perché privi dei requisiti richiesti per costituirsi in gruppo[48].

b) l'acquisizione della qualifica di "deputato non iscritto" da parte di colui che per qualunque motivo – abbandono volontario o espulsione[49] –

---

[42] In base a tale articolo, al termine della sessione, i deputati possono trasferirsi ad uno dei gruppi costituiti, ovvero crearne per una sola volta di nuovi qualora il partito o la coalizione elettorale cui appartenevano si siano sciolti nel corso della legislatura.

[43] L'art. 34.7 RPNav riconosce a tutti i membri del gruppo misto – transfughi compresi – di formulare "con su sola firma y a título personal, cualquier iniciativa parlamentaria".

[44] Secondo tale articolo il deputato che abbandona il proprio gruppo può passare ad un altro nei primi dieci giorni di ciascuna sessione; diversamente, è iscritto al misto, se già costituito ad inizio legislatura, altrimenti acquista la qualifica di "non iscritto" *ex* art. 24 RPIB fino all'inizio della prossima sessione.

[45] In base a tale articolo il passaggio al gruppo misto può avvenire nei primi cinque giorni di ciascuna sessione, anche in questo caso benché l'art. 26.1 dello Statuto sancisca il divieto di mandato imperativo.

[46] Secondo tale articolo l'espulsione dal gruppo va decisa a maggioranza assoluta.

[47] V. *supra*, pag. 239 nota 236.

[48] Secondo Larios Paterna [2001], 114 s., il trattamento differenziato dei parlamentari iscritti al gruppo misto in funzione della loro origine, non lede né il principio di uguaglianza proclamato dall'art. 23.2 CE in specificazione del precedente art. 14, trattandosi di una differenziazione oggettiva, costituzionalmente ragionevole e giustificata; né il principio del pluralismo politico e di protezione delle minoranze, che anzi potrebbe essere leso dalla presenza nel gruppo misto di deputati transfughi.

[49] Per Navarro Méndez [2000b], 41 ss.; [2000a], 269 ss., lo *status* di non iscritto dovrebbe essere conseguenza solo dell'abbandono volontario del gruppo, e non della espulsione da esso o dal partito, sia perché in tal modo i partiti potrebbero utilizzare la minaccia dell'espulsione per ottenere il consenso dei deputati, sia perché, come dimostra l'art. 23.2 RAEx, non sono previste maggioranze particolari per l'approvazione del provvedimento di espulsione, preferendosi rinviare fideisticamente alla buona volontà – non sempre democratica – della regolamentazione interna dei gruppi. Si tratterebbe, quindi, di una disciplina lesiva del contenuto essenziale del diritto fondamentale riconosciuto a ciascun rappresentante dall'art. 23.2 CE (44). Invece l'ipotesi di abbandono volontario, anche se non espressamente affrontata dal *Tribunal*, può essere ritenuta conforme al modello costituzionale di rappresentanza perché la decisione proviene dal singolo eletto,

cessi di appartenere al gruppo originario[50]:

b1) per tutto il resto della legislatura, con conseguente divieto di aderire o di concorrere alla costituzione di altro gruppo parlamentare;

b2) con facoltà solo di ritornare nel gruppo originario, previo consenso del suo *Portavoz*.

La prima soluzione (iscrizione al misto per il resto della legislatura) è prevista nei regolamenti delle Assemblee elettive delle Comunità autonome di *Castilla – La Mancha* (art. 28.2 RCCLM)[51] ed *Extremadura* (art. 23.2 RAEx.)[52], anche se secondo alcuni la mancanza di un espresso divieto

---

senza alcuna indebita intromissione del partito, che abbandonando il gruppo froda il suo elettorato (45 s.).

[50] Tale figura era inizialmente prevista anche nei Parlamenti di *Cataluña* e *Navarra*, i quali optarono successivamente per l'istituzione del gruppo misto; v. LARIOS PATERNA [1995], 44 nt. 1, 63 e 72 nt. 52. L'art. 25 *bis* del progetto di nuovo regolamento del *Congreso*, predisposto dalla *Comisión de Reglamento* e discusso nella VI legislatura (27 marzo 1996-4 aprile 2000), prevedeva l'acquisizione dello *status* di "non iscritto" da parte del deputato che ad inizio legislatura non si fosse iscritto al gruppo parlamentare corrispondente al partito per cui era stato eletto o che l'avesse in seguito abbandonato. Costui avrebbe potuto esercitare i soli diritti attribuiti dalla Costituzione e dal regolamento ai singoli deputati (comma 1), tra cui quello di far parte di una Commissione (comma 2) e di presentare iniziative parlamentari senza ovviamente la firma di un *Portavoz* (comma 3). Sarebbero state limitate, piuttosto, le possibilità d'intervento nella Camera ed i diritti economici. Il gruppo misto, pertanto, era riservato ai deputati appartenenti alle formazioni politiche presentatesi alle elezioni prive dei requisiti per costituirsi in gruppo autonomo Tale proposta è stata ripresentata nella VII legislatura (v. *El Pais*, 24 settembre 2000, 26). Cfr. POWELL, 433; VÍBORAS JIMÉNEZ, 237 nt. 2; SEIJAS VILLADANGOS, 141 s.

[51] Tale regolamento, dopo aver obbligato il deputato ad aderire al gruppo corrispondente al partito o alla coalizione per il quale è stato eletto (art. 24.2), prevede che in caso di suo abbandono, costui non possa aderire ad altro gruppo, nemmeno a quello misto – che può essere costituito solo ad inizio legislatura su iniziativa di almeno tre deputati (art. 25.4; v. *supra*, pag. 238 nota 233) – acquisendo la qualifica di deputato non iscritto (art. 28.2). In questo modo si è voluto da un lato mantenere una certa omogeneità nelle dimensioni dei gruppi parlamentari, evitando l'esistenza di un gruppo misto con pochi membri; dall'altro, punire il deputato transfuga, attribuendogli i soli diritti dei singoli deputati, anche se in tal modo a tale *status* vengono equiparate le formazioni politiche che hanno meno di tre deputati (v. LARIOS PATERNA [2001], 112).

[52] In quanto "non iscritto", il deputato: a) perde i posti occupati nelle Commissioni e nella *Diputación Permanente* su designazione del gruppo parlamentare abbandonato (art. 23.3.*a* RAEx), tanto più quando egli ricopriva tali cariche in qualità di *Portavoz,* ad esempio nella *Junta de Portavoces* o nella *Diputación Permanente*; b) è automaticamente rimosso dagli incarichi elettivi eventualmente ricoperti negli organi della Camera (art. 23.3.*b* RAEx); diversamente l'art. 19.3 RPLR non prevede una cessazione automatica quanto piuttosto "una nueva votación para su ratificacion o sustitución"; c) ha diritto di

nella formula da quest'ultimo utilizzata ("no pudiendo ser incorporado a ningún otro Grupo Parlamentario durante la Legislatura") potrebbe legittimare il ritorno al gruppo originario[53]. Ciò vieppiù ove il provvedimento originario d'espulsione fosse revocato[54].

La seconda soluzione (iscrizione al misto, salvo ritorno nel gruppo originario) è contemplata nei regolamenti delle Assemblee elettive delle Comunità autonome delle *Canarias* (art. 24.2 RPCan)[55] e di *La Rioja* (art. 19.2 RPLR)[56] [57].

---

percepire solo le retribuzioni previste per i singoli deputati, quali diarie, rimborsi spese, contributi previdenziali ed assistenziali (artt. 8 e 23.3.*c* RAEx), senza avere diritto di accesso ai sovvenzionamenti conferiti dalla Camera ai gruppi; d) conserva il diritto, sancito dall'art. 6.2 RAEx, di far parte almeno di una Commissione (così anche l'art. 24.3 RPCan), secondo però le modalità stabilite dalla *Mesa*, sentita la Conferenza dei capigruppo. *Mesa* e *Junta de Portavoces* sono inoltre chiamati a regolare il diritto del singolo deputato ad esercitare le facoltà ed a svolgere le funzioni attribuite dal regolamento, quali: la partecipazione ai lavori dell'Assemblea e della Commissione di cui fa parte; la richiesta di informazioni alle pubbliche amministrazioni; i diritti individuali di contenuto economico; il diritto d'iniziativa legislativa; il diritto di esercitare la funzione di controllo sull'esecutivo regionale mediante la presentazione d'interrogazioni ed interpellanze; il diritto di presentare proposte non legislative (art. 23.3.*d* RAEx). Il deputato "non iscritto" non può, invece: intervenire nei dibattiti più importanti, quali quelli riguardanti l'investitura del Presidente della Giunta o la votazione di mozioni di censura o di questioni di fiducia; presentare candidati per la designazione dei senatori autonomici; presentare risoluzioni né intervenire nei dibattiti successivi alle comunicazioni della Giunta. Per NAVARRO MÉNDEZ [2000b], 47 s., alla luce della STC 44/1995, la disciplina sui diritti del singolo deputato andrebbe regolata tramite apposita modifica regolamentare approvata dall'Aula, anziché essere frutto, com'è oggi, di disposizioni suppletorie emanate dalla *Mesa*, fermo restando in ogni caso che, in base alla STC 38/1999, tale disciplina non potrebbe configurare "un estatuto minorizado" del non iscritto rispetto agli altri deputati (52).

[53] Cfr. PRESNO LINERA [1998], 128 nt. 20.

[54] Cfr. NAVARRO MÉNDEZ [2000b], 43 s., altrimenti avremmo un deputato riammesso nel gruppo e nel partito che però sarebbe costretto a rimanere "non iscritto".

[55] Secondo il primo ed il secondo comma dell'articolo 24 RPCan i deputati che abbiano rispettivamente abbandonato il proprio gruppo o ne siano stati espulsi per decisione della maggioranza dei suoi membri, cioè a maggioranza assoluta (precisazione che si ritrova solo nell'art. 26.1 RCVal), acquistano la qualifica di "non iscritti", nonostante esista un gruppo misto. Tale disposizione non si applica ai membri del gruppo misto i quali, quindi, possono trasferirsi ad altro gruppo (art. 24.4 RPCan).

[56] Da notare che i deputati transfughi acquisiscono lo *status* di "non iscritti" nonostante sia prevista l'esistenza del gruppo misto (art. 19.1 RPLR).

[57] Anche l'*Acuerdo* del 7 luglio 1998 (v. *infra*, pag. 322 nota 109) prevede che "los concejales que abandonen los partidos o agrupaciones en cuyas candidaturas resultaron elegidos no pasen al Grupo mixto, sino que se organicen a partire de la creación de la figura de los "No inscritos" o del "Concejal Independiente", con la creación, en su caso, del correspondiente grupo de "No inscritos", y actúen en la corporación de forma aislada,

In entrambe le ipotesi, la qualifica di "deputato non iscritto" – prevista anche in Germania[58], Portogallo[59] e nello stesso Parlamento europeo[60] – viene acquisita non ad inizio, ma nel corso della legislatura – con una parziale eccezione[61] – anche laddove esista il gruppo misto[62]. In questo modo, infatti, si è voluto relegare il "non iscritto" in una posizione marginale, imponendogli tutta una serie di restrizioni analoghe a quelle che, nella nostre Camere, i parlamentari dissenzienti subiscono nel loro diritto di parola e di voto[63]. Il "non iscritto", infatti, può solo esercitare i diritti conferiti dal regolamento al singolo eletto, come, ad esempio, il diritto di far parte di una Commissione. Inoltre tale *status* comporta una

---

sin que puedan percibir o beneficiarse de los recursos económicos y materiales puestos a disposición de los grupos políticos de la corporación".

[58] V. *infra*, pag. 308 nota 68.

[59] V. art. 9 reg. Assemblea della Repubblica portoghese. Tale *status* può essere acquisito o ad inizio della legislatura, oppure nel suo corso per l'abbandono da parte del deputato del suo gruppo parlamentare; in quest'ultimo caso, gli è fatto divieto di iscriversi ad altro gruppo, pena la perdita del mandato parlamentare (art. 160.1.*c* Cost.).

[60] L'art. 30 reg. Parlamento europeo prevede l'esistenza di "deputati non appartenenti ad alcun gruppo politico" la cui posizione e le cui prerogative parlamentari sono disciplinate dall'Ufficio di presidenza.

[61] Il RCCLM prevede, infatti, due sottotipi di "deputati non iscritti": questi, infatti, se almeno tre, possono ad inizio legislatura far parte del gruppo misto (art. 25.4 su cui v. *supra*, pag. 304 nota 51); altrimenti permangono nel loro *status* che, in corso di legislatura, viene acquisito dai deputati dimessisi volontariamente o espulsi dal gruppo (art. 28.2).

[62] Nonostante esista il gruppo misto, il deputato acquista la qualifica di "non iscritto" quando si dimetta o sia espulso dal proprio gruppo (art. 24 RPCan), lo abbandoni per qualunque causa (art. 23 RAEx) o si separi da esso (art. 19 RPLR, da interpretare estensivamente in modo da comprendere entrambe le ipotesi). V. *infra*, pag. 304 nota 51 e pag. 305 nota 56.

[63] I deputati che dissentono dalle posizioni assunte dal loro gruppo possono, entro la quota di tempo loro riservata (artt. 24.7 e 119.7 RC), non solo, come avveniva in passato, intervenire nella discussione generale secondo le modalità ed i limiti di tempo stabiliti dal Presidente (art. 83.1 RC), ma anche presentare emendamenti, articoli aggiuntivi e subemendamenti, i quali, se riconosciuti rilevanti dal Presidente, possono essere da questi posti in votazione (art. 85-*bis*.3 RC), e prendere parte alla discussione in Assemblea sul documento di aggiornamento degli obiettivi e delle regole contenuti nel documento di programmazione economico-finanziaria (art. 118-*bis*.4 RC). Quando si passa dalla fase della discussione a quella della votazione gli interventi in dissenso, per essere ammessi, devono invece necessariamente tradursi in un voto diverso rispetto a quello dichiarato dal gruppo di appartenenza, come chiarito dalla recente modifica dell'art. 116.3 RC in tema di votazioni fiduciarie, il quale ha in tal senso recepito la formula già in vigore a proposito delle dichiarazioni di voto su ciascun articolo, emendamento, subemendamento o articolo aggiuntivo (art. 85.7 RC). Al Senato, i dissenzienti possono sia intervenire nella discussione senza che il tempo impiegato sia imputato al loro gruppo (art. 84.1 RSR), sia dichiarare il loro voto "purché il loro numero sia inferiore alla metà di quello degli appar-

penalizzazione economica, attraverso la riduzione dei sovvenzionamenti in suo favore.

3. Considerazioni critiche sulle soluzioni previste nei regolamenti camerali spagnoli per combattere il *transfuguismo* parlamentare

Le soluzioni regolamentari sopra esaminate trovano il loro comune denominatore nella volontà delle *Cortes* e, soprattutto, delle Assemblee legislative delle Comunità autonome di combattere il *transfuguismo* parlamentare. Si è cercato così di circoscriverne gli effetti sul piano organizzativo, impedendo, talvolta, a chi si rende protagonista di tale fenomeno di accedere, tramite l'adesione ad altri gruppi, misto compreso, a quei diritti loro riservati.

È evidente che il non aver contemplato in sede regolamentare ipotesi più radicali, quali la decadenza dal mandato, sia imputabile alla consapevolezza di non potersi spingere oltre il limite della titolarità personale del seggio imposto dalla giurisprudenza costituzionale. Infatti, per mantenersi nell'alveo della costituzionalità, tali limitazioni all'esercizio del mandato rappresentativo dovrebbero: a) dal punto di vista formale, essere previste da una norma primaria poiché il diritto d'accesso e di permanenza alle cariche pubbliche è sancito dall'art. 23 CE come un diritto di configurazione legale[64], così da dare eventualmente modo all'eletto di ricorrere contro di esse dinanzi al giudice ordinario in difesa di tale *ius in officio*; b) dal punto di vista sostanziale, essere giustificate da motivazioni "oggettive e ragionevoli"[65] ed essere proporzionali rispetto alle finalità perseguite[66].

Si tratta, pertanto, di soluzioni che, pur riconoscendo all'eletto la libertà di cambiare gruppo, ne circoscrivono l'ambito e ne delimitano drasticamente gli effetti, anche attraverso un'azione dissuasiva[67]. Da questo

---

tenenti al gruppo stesso" (art. 109.2 RSR).

[64] Cfr. SSTC 161/1988, cit., f.j. 7.°, 55.; 30/1997 del 24 febbraio, in *Jur. Const.*, 1997, 320 ss., f.j. 4.°, 328 s.

[65] Cfr. STC 15/1992, cit., f.j. 4.°, 281.; 73/1994, del 3 marzo, in *Jur. Const.*, 1994, 793 ss., f.j. 2.°, 799.

[66] Cfr. STC 200/1991 del 28 ottobre, in *Jur. Const.*, 1991, 317 ss., f.j. 3.°, 323 s.

[67] Santaolalla López [1990a], 144 s., paventa il pericolo di un abnorme aumento dei membri del gruppo misto se in questo fossero obbligati a confluire i deputati transfughi. Una simile obiezione è però ipotetica ove si consideri l'effetto dissuasivo che una simile

punto di vista, esse trovano fondamento nell'alterazione nel rapporto rappresentativo dovuta alle dimissioni o all'espulsione dell'eletto dal gruppo. Le motivazioni "oggettive e ragionevoli" di tale alterazione risiederebbero, come detto, nel primo caso nella decisione volontaria ed unilaterale dell'eletto di abbandonare il partito per cui è stato eletto; nel secondo caso, nell'inosservanza della disciplina di gruppo in occasione di votazioni palesi politicamente rilevanti o per loro natura (votazioni fiduciarie) o perché preliminarmente considerate tali dal partito. A tale alterazione, quindi, è costituzionalmente possibile che seguano una serie di limitazioni dirette a penalizzare, e non a premiare, lo *status* dell'eletto in questione[68].

---

prospettiva potrebbe esercitare sui parlamentari intenzionati a cambiare gruppo. All'opposto, per DE ESTEBAN [1990], 29, la riforma dell'art. 27 RCD per obbligare il deputato che ha abbandonato il proprio gruppo ad aderire al gruppo misto per tutto il resto della legislatura, "no constituye ninguna solución, puesto que, a efectos de votaciones o formación de mayorías, de nada serviría el destierro al Grupo Mixto de los posibles tránsfugas, los cuales podrían votar al servicio de sus nuevas lealtades clandestinas, y, por consiguiente, si se detiene la corrupción ni se respeta la integridad de la voluntad electoral. Así, en el fondo, no cambiaría nada, porque se manendría el fraude a los electores".

[68] Il Tribunale costituzionale federale tedesco, con sentenza del 13 giugno 1989 (in *Europäische Grundrechte Zeitschrift*, 1989, n. 11-12, 288 ss.), si è pronunziato sul ricorso presentato, *ex* artt. 93.1.1 *Grundgesetz* e § 13 n. 5 della legge sul Tribunale costituzionale federale, da un deputato del *Bundestag*. Questi, infatti, dimessosi dal partito e conseguentemente espulso dal corrispondente gruppo parlamentare, acquisita la qualifica di "deputato senza gruppo" (*fraktionsloser Abgeordnete*), non esistendo il gruppo misto, aveva lamentato la violazione dei diritti a lui spettanti *ex* art. 38.1 *Grundgesetz* in quanto membro del *Bundestag* (durata degli interventi, diritto di iniziativa legislativa, diritto di emendamento in terza lettura, diritto ad accedere al finanziamento pubblico; diritto di presentare proposte di risoluzione o di rivolgere interpellanze o interrogazioni) fino al punto di essere stato considerato decaduto da ogni commissione parlamentare e di non poter far parte delle commissioni d'inchiesta e dell'Ufficio di Presidenza; essendo tale diritto garantito dal regolamento del *Bundestag* solo ai deputati iscritti ad un gruppo parlamentare. Il regolamento del *Bundestag*, infatti, conferisce tutte le più importanti attribuzioni parlamentari non al singolo ma al gruppo parlamentare o a ventisei deputati (v. GATTI, 52). Il *Bundesverfassungsgericht*, partendo dalla premessa che la rappresentanza del popolo garantita al singolo parlamentare si realizza solo nel Parlamento nel suo complesso, conciliando così le opposte concezioni – individualista ed organicista – della struttura del parlamento e superando l'alternativa tra un *Bundestag* basato esclusivamente sui gruppi ed uno basato sui singoli deputati, ha dichiarato incostituzionali gli artt. 12.1 e 57.2 reg. *Bundestag* perché, vietando al deputato non iscritto ad alcun gruppo di far parte di una Commissione, ledevano la rappresentanza del popolo conferita dall'art. 38.1.2 *Grundgesetz* al parlamentare, il quale pertanto deve godere dei medesimi diritti e doveri. Nello stesso tempo, però, ha riconosciuto al deputato in questione il diritto di partecipare ai lavori della Commissione con solo diritto di parola e di proposta ma non di voto; diversamente, la composizione politica delle commissioni non riprodurrebbe in scala ridotta quella del *Plenum*, essendo tale voto eventualmente sovra-proporzionale (*überproportional*). Parimenti il Tribunale ha

In realtà, anche tale disciplina regolamentare è stato oggetto di considerazioni critiche da parte di coloro che ritengono il *transfuguismo* parlamentare un fenomeno inevitabile delle democrazie parlamentari: o perché in esse l'eletto deve godere di un libero mandato quale unico ed insindacabile rappresentante degli interessi politici generali; oppure perché, pur ammettendo che egli sia vincolato al mandato di partito, quale rappresentante di coloro che per esso hanno votato, è impossibile, e comunque opinabile, stabilire a priori se a contravvenire agli impegni assunti dinanzi all'elettorato sia stato lui o il partito[69]. Tanto più, in quest'ultimo caso, perché è naturale che un partito, soprattutto quando è al potere, corregga il programma sotto la spinta della diversa congiuntura, nazionale o internazionale, o semplicemente, per ampliare il proprio consenso[70].

In quest'ottica, quindi, il *transfuguismo* parlamentare viene considerato irreprensibile da tutti i punti di vista, perché espressione di quella libertà di mandato del parlamentare che è garanzia del loro essere rappresentanti della nazione, votati al perseguimento del bene comune. Oppure, anche quando ritenuto deprecabile sotto il profilo etico e politico, tale fenomeno è ritenuto giuridicamente inevitabile, perché all'eletto il mandato, seppur attraverso il partito, proviene in ogni caso dagli elettori. Le uniche sanzioni ammissibili sarebbero quelle di natura politica, quali la

---

ritenuto infondati gli altri motivi del ricorso (esclusione dal finanziamento, riduzione della durata degli interventi, revoca dalla Commissione d'appartenenza). Su tale sentenza v. Schulze-Fielitz; Zanon [1989], 1147 ss. Oggi il deputato non iscritto ad alcun gruppo viene penalizzato di modo che la sua attività non turbi i lavori parlamentari organizzati sulla base dei gruppi. Ciò costituisce una forte remora all'abbandono volontario del gruppo. Costui, infatti, può solo: porre domande al Governo (art. 105) e presentare emendamenti nella seconda lettura dei progetti di legge (art. 82.1) mentre per presentare un progetto di legge, un mozione istitutiva di commissione, interrogazioni o interpellanze deve unirsi ad almeno il cinque per cento dei deputati (art. 76.1). Inoltre il deputato "non iscritto", ha diritto di far parte di una commissione, ma non di sceglierla, come invece possono fare i deputati iscritti ad un gruppo; tale scelta, infatti, compete al Presidente o all'Ufficio di Presidenza, e non all'Aula, onde prevenire possibili abusi della maggioranza; v. Grimm, 209 ss. Alla luce di tali gravi conseguenze sullo *status* parlamentare, si era ipotizzato di sottoporre al controllo del *Bundesverfassungsgericht* il provvedimento di espulsione dal partito, tenendo però conto che, in base agli artt. 10.4, 10.5 e 14 della Legge sui partiti politici, esso è ammissibile se il legittimo diritto d'opposizione si tramuta in una costante azione d'appoggio e d'intesa con gli avversari politici (*ivi*, 209).

[69] Cfr. in tal senso Torres Del Moral [1982], 23, per cui non si può andare oltre il dovere di correttezza costituzionale dell'eletto di dimettersi; Rubio Llorente [1991], 16, secondo cui l'imposizione giuridica della disciplina di partito condurrebbe ad una situazione molto lontano da ciò che s'intende oggi per democrazia; Santaolalla López [1992], 112, secondo cui quello di "fedeltà all'elettorato" è un concetto elastico.

[70] Cfr. De Esteban [1990], 11 ss.

stipula di un "patto tra gentiluomini" tra i partiti di modo che quelli di essi che avessero a ricevere voti da parte di transfughi s'impegnino a "neutralizzarli" non facendo votare un egual numero di propri deputati[71], oppure la loro mancata ricandidatura (da parte del partito) o rielezione (da parte del corpo elettorale). Del resto, se si ammettesse la revoca del mandato da parte del partito, l'eletto si ridurrebbe in una docile pedina alla mercé (della dirigenza) di quest'ultimo, il che contrasterebbe con la pluralità della rappresentanza parlamentare (art. 68.1 CE) nonché con la personalità ed indelegabilità del voto (art. 79.3 CE). In tal modo, s'inciderebbe negativamente sulla democrazia non solo *nel* e *del* partito, ma dell'intero sistema rappresentativo, provocandogli danni ben peggiori del male che così si vorrebbe curare. La libertà del parlamentare di cambiare gruppo e partito, restando in carica, sarebbe, dunque l'estremo prezzo che la democrazia sarebbe costretta a pagare per rimanere tale[72].

Tale posizione trova il conforto della giurisprudenza costituzionale che, come detto, ha tratto dall'art. 23.2 CE l'esistenza di una relazione diretta tra elettori ed eletti, la quale, in virtù della libertà di mandato, non può essere condizionata nei suoi elementi essenziali dall'intermediazione dei partiti politici[73]. Pertanto, per il *Tribunal Constitucional*, "è evidente che la Costituzione spagnola protegge i rappresentanti che decidano di abbandonare un determinato gruppo politico e che da detto abbandono non può derivare in alcun modo la perdita del mandato rappresentativo"[74].

---

[71] V. il "pacto de caballeros" proposto da RENIU VILAMALA, 286.

[72] Cfr. in tal senso MORODO, MURILLO DE LA CUEVA, 368; MURILLO DE LA CUEVA, 164 ss.; TORRES DEL MORAL [1982], 22; ID. [1984], 811 ss.; ALVAREZ CONDE [1983], 134 s. e 152; GARCÍA ROCA [1995], 109 s.; ID. [1999], 77 ss., secondo cui "el disfrute de cualquier libertad por una comunidad política entraña siempre un coste", ragion per cui "es preferible asumir el riesgo de esporádicos abusos, a difuminar, cotidianamente, la idea de representante" (78); RUBIO LLORENTE [1993c], 13; FLORES GIMÉNEZ [1998], 322 ss.; RAMÍREZ JIMÉNEZ, 25 s., favorevole a soluzioni di tipo convenzionale; CALATAYUD CHOVER, 239 s.; ABELLÁN [1994], 214 s., che sottolinea la natura metagiuridica del problema del *transfuguismo*; NAVARRO MÉNDEZ [2000b], 54 s., per cui "aunque pueda parecer paradójico, la supervivencia de la democracia exige un cierto nivel de tolerancia del fenómeno transfuguista, si no se quieren causar males mayores que los que se pretenden corregir"; SANTAOLALLA LÓPEZ [1992], 108 ss., secondo cui rappresentanza del popolo spagnolo e divieto di mandato imperativo sono vere e proprie finzioni costituzionali, epperò necessarie perché garantendo al parlamentare espulso dal partito la conservazione del seggio, contribuirebbero a mantenere in equilibrio il rapporto tra partito, gruppo ed eletto (del medesimo A. v. anche [1990a], 149; [1994], 177 s.).

[73] V. *supra*, pag. 145 ss.

[74] STC 185/1993, cit., f.j. 5.°, 428.

Epperò, privilegiando la libertà di mandato dell'eletto sul mandato di partito, si avrebbe una situazione ugualmente squilibrato, stavolta in favore del primo, che potrebbe esercitare il proprio libero mandato ispirandosi non ad alte motivazioni ideali ma, più prosaicamente, ad interessi particolari, esattamente opposti a quelli cui esso per imperativo costituzionale dovrebbe perseguire. In ogni caso, anche qualora l'eletto fosse ispirato da ragioni politiche generali, resterebbe comunque il fatto che egli rappresenterebbe interessi politici diversi, se non opposti, rispetto a quelli del partito votato dai propri elettori. In entrambi i casi, il *transfuguismo* parlamentare, ancor prima di indebolire il sistema politico-partitico e pregiudicare qualsiasi obiettivo di governabilità, falsa la rappresentanza politica, risolvendosi in una "truffa" in danno degli elettori[75]. Inoltre equiparare eletto e partito, dando eguale legittimità alle loro posizioni politiche, significa trattare in modo uguale situazioni profondamente diverse, perché il singolo dissenziente è tenuto all'osservanza delle decisioni assunte democraticamente all'interno del gruppo e del partito. Come più volte ripetuto, l'eletto non rappresenta se stesso o, indistintamente, l'elettorato, ma coloro che hanno votato il partito per cui si è candidato. Se le elezioni si articolano nei partiti, questi assumono un ruolo prevalente sugli eletti per cui il problema del "chi tradisce chi" diventa irrilevante. Se il mandato parlamentare si articola attraverso i partiti, esso non può più essere libero[76]. Di conseguenza, contro le limitazioni contenute nei regolamenti parlamentari ed autonomici spagnoli non vale invocare la libertà di mandato del rappresentante, il quale è piuttosto chiamato a rappresentare gli elettori che lo hanno votato quale candidato di un determinato partito. Tale libertà di mandato, quindi, va esercitata non *contro* ma *nel* partito per cui è stato eletto, così da arricchirne il dibattito interno, permettergli di concorrere all'elaborazione delle scelte politiche cui dovrà dare coerente attuazione[77].

Il problema si pone quando la normale dialettica interna tra parlamentare e gruppo sfocia in posizioni d'aperta rottura, cosicché il primo

---

[75] Cfr. DE ESTEBAN [1990] 12 s.

[76] Cfr. CURRERI [2004a], 87 ss.

[77] Cfr. AZPITARTE SÁNCHEZ, 85, il quale ammette che il partito possa far valere la responsabilità politica del rappresentante ribelle, provocandone la cessazione anticipata dal mandato, a patto che vi sia democrazia al suo interno, cioè che sia consentito un certo margine di dissenso; difatti se è vero, da un lato, che "la disciplina di partito si risolve in puro autoritarismo se non vi è spazio per il disaccordo", è parimenti vero che il dissenso "si riduce a mera rottura se non si inquadra nel rispetto della volontà maggioritaria del partito"; sulla disciplina di partito v. *supra*, pag. 195 ss.

abbandoni il partito ed il gruppo o sia da essi espulso. Da questo punto di vista, le misure previste nei regolamenti parlamentari ed autonomici, per quanto volte a penalizzare il transfuga, non pongono rimedio all'anomalia costituita dalla permanenza in carica di chi, eletto per un partito, lo abbia abbandonato in corso di legislatura e – come "deputato non iscritto" o membro obbligatorio del gruppo misto – continui a votare in disaccordo con esso[78].

4. LE DIMISSIONI DAL GRUPPO PARLAMENTARE COME REATO

Quella parte della dottrina spagnola che ritiene insufficiente la condanna politica del *transfuguismo* parlamentare ed inadeguate e inefficaci le contromisure previste nei regolamenti camerali spagnoli, ha avanzato proposte più radicali, a partire dalla rilevanza penale di simili comportamenti.

---

[78] Cfr. DE ESTEBAN, LÓPEZ GUERRA, 202 ss.; GARRORENA MORALES [1994], 35 nt. 22; VERA SANTOS, 143 s.; GARCÍA GUERRERO, 458 s., secondo cui i contrasti tra parlamentare e gruppo o partito andrebbero risolti non con decisioni, quali l'abbandono o l'espulsione, che alterano comunque i rapporti di forza consacrati in sede elettorale, quanto piuttosto attraverso gli organi interni di partito ovvero, in ultima istanza, in sede di giustizia costituzionale; tale A., inoltre, ritiene costituzionalmente legittime alcune possibili riforme legislative o regolamentari, quali ad esempio: l'obbligo del parlamentare di aderire al gruppo parlamentare del partito per cui è stato eletto; il potere del partito di sostituire nel seggio il rappresentante ribelle, tranne che si tratti di un parlamentare, protetto dall'art. 67.2 CE; il diritto del partito di dissociarsi dal gruppo ribelle e di negargli la sua denominazione; lo scioglimento delle Camere qualora, a causa del transfughismo parlamentare, la maggioranza parlamentare uscita dalle urne non fosse più tale, onde preservare la sovranità popolare (206 ss.); SEIJAS VILLADANGOS, 124 ss., il quale, pur criticandolo severamente sotto il profilo politico, ritiene il *transfuguismo* "giuridicamente inattaccabile" (130); piuttosto propone di impedire al transfuga la possibilità di esercitare i poteri riservati dal regolamento ai gruppi, misto compreso, così da distinguere all'interno di quest'ultimo i membri originari da coloro che vi aderiscano in corso di legislatura (141 s.); MONTESINOS GARCÍA [1999], 289 s. ; [1997], 275 ss., per cui il parlamentare transfuga dovrebbe acquisire lo *status* di "non iscritto", così da privarlo dei diritti riconosciuti ai componenti di un gruppo parlamentare, incluse, tra l'altro, le provvidenze economiche, così da evitare che l'abbandono del gruppo risulti economicamente conveniente; SALAZAR BENÍTEZ, 132 ss., che propone la decadenza dal mandato del parlamentare che volontariamente lasci il partito; in caso di espulsione, invece, il parlamentare conserva il seggio, anche quando tale decisione scaturisca da un procedimento in cui siano state assicurare le adeguate garanzie di difesa all'interno del partito; SANTSCHY, 114, secondo cui la decadenza dal mandato dovrebbe colpire il parlamentare transfuga solo nel caso in cui si iscriva ad un altro partito (come avviene in Portogallo); MÁRQUEZ CRUZ [1994], 293, che propone l'introduzione di non meglio specificate regole che limitino la libertà di mandato di modo che essa non possa ledere la funzionalità delle istituzioni e la lealtà politica.

Alcuni autori, infatti, hanno ipotizzato la responsabilità penale dell'eletto che, cambiando schieramento, specialmente in occasione di delicati passaggi politici come la presentazione di una mozione di sfiducia, alteri il risultato elettorale fino al punto da trasformare la maggioranza scaturita dalle urne in minoranza, e viceversa[79]. L'oggi abrogato art. 163 *Código penal* puniva, difatti, coloro che compivano qualunque atto direttamente finalizzato a "sustituir por otro el gobierno de la Nación o cambiar ilegalmente la organización del Estado", anche senza "por la fuerza o fuera de las vias legales", essendo stata tale dizione soppressa. Tale disposizione si sarebbe potuta applicare ai transfughi a patto di ritenere la modifica dei rapporti di forza nelle assemblee elettive da loro provocata atto direttamente finalizzato al mutamento illegale dell'organizzazione dello Stato[80].

L'art. 472.6 del nuovo *Código penal*, approvato 24 novembre 1995 ha abrogato, però, tale fattispecie, limitando il reato di ribellione a "los que se alzaren violenta y públicamente" al fine di "sostituir por otro el Gobierno de la Nación o el Consejo de Gobierno de una Comunidad Autónoma, o usar o ejercer por sí o despojar al Gobierno o Consejo de Gobierno de una Comunidad Autónoma, o a culquiera de sus miembros de sus facultades, o impedirles o coartarles su libre ejercicio, u obligar a cualquiera de ellos a ejecutar actos contrarios a su voluntad". Non ricorrendo certamente nel parlamentare transfuga gli estremi di un'insurrezione "violenta", tale articolo non può certo trovare applicazione. Al di là di tale requisito, comunque, appare difficile che possa configurarsi in tale fattispecie una vera e propria ribellione, trattandosi dell'esercizio di facoltà consentite dall'ordinamento costituzionale[81].

Certamente più problematica appare la punibilità di chi si trasferisce ad altro gruppo in cambio di danaro o di altri benefici economici, promessi o effettivamente conseguiti. In tali fattispecie, verificatesi sia in Italia[82] che

---

[79] Cfr. Jiménez de Parga, 64.

[80] Cfr. Jiménez de Parga, 67.

[81] Per questo motivo nel nostro paese contro il *transfuguismo* parlamentare non si è mai applicato l'art. 283 c.p. che punisce con la reclusione non inferiore a dodici anni "chiunque commette un fatto diretto a mutare la costituzione dello Stato, o la forma del Governo, con mezzi non consentiti dall'ordinamento costituzionale dello Stato".

[82] La richiesta di rinvio a giudizio del deputato Bagliani, avanzata dalla Procura della Repubblica di Roma, per il reato di istigazione alla corruzione, per aver egli offerto a colleghi ingenti somme di denaro ed altre utilità economiche per passare al proprio gruppo, è stata respinta il 6 luglio 2001 dal giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Roma.

in Spagna[83], mancando lo specifico reato di *transfuguismo* retribuito, potrebbe ipotizzarsi quello di concussione o di corruzione[84].

Il capo V (*Del cohecho*, cioè sulla corruzione) del titolo XIX (Delitti contro la pubblica amministrazione) del libro II del nuovo *Código penal* punisce, infatti, chi – autorità, pubblico funzionario o semplice partecipe all'esercizio della pubblica funzione (art. 422) – per profitto proprio o altrui, sollecita o riceve, da sé o per interposta persona, una dazione o un dono o ne accetta l'offerta o la promessa per compiere nell'esercizio del suo incarico: un'azione od omissione costituenti delitto (art. 419); un atto ingiusto non costituente delitto (art. 420); un atto del proprio incarico (art. 425); o si astenga da un atto cui è tenuto (art. 421). Ugualmente punito è il pubblico funzionario o l'autorità che accetta una dazione o un regalo offerti in ragione della sua funzione o per ottenere un atto non legalmente vietato (art. 426)[85].

Il giudice penale spagnolo, in due sentenze, ha ritenuto che corrompere un parlamentare per influenzarne il voto sulla mozione di sfiducia e/o perché passi ad altro gruppo, trasformi un atto di per sé lecito in reato, punibile ai sensi dell'art. 420 *Código penal* (atto ingiusto non costitutivo di delitto). L'offerta di una quantità di denaro, infatti, altera il libero processo di formazione della volontà dell'eletto, introducendo un elemento di natura privata in contrasto con la natura pubblica e generale degli interessi che l'eletto deve rappresentare e perseguire[86]. In questo caso si tratta di punire

---

[83] Cfr. RODRÍGUEZ RAMOS, 439, sui casi di tentata corruzione di un consigliere regionale della Comunità di Madrid e di un consigliere della città di Calviá (Mallorca) mediante l'offerta di una considerevole somma di denaro per passare ad un altro gruppo parlamentare.

[84] Il PP ha proposto la riforma dell'art. 391 *Código penal* nel senso di applicare a coloro che corrompono o cercano di corrompere le cariche pubbliche le stesse penali previste per chi commette il reato di corruzione.

[85] L'art. 177 del *Code pénal* francese punisce la corruzione di chi "étant investi d'un mandat électif, aura sollicité ou agrée des offres ou promesses, sollicités ou reçu des dons ou présents pour faire ou s'abstenir de faire un acte de ses fonctions ou de son emploi, juste ou non, mais non sujet à salaire"; cfr. PEDRAZZI, 937 ss. L'art. 203, titolo XVIII, dell'*United State Code* punisce i membri del Congresso e gli ufficiali o impiegati dell'esecutivo, legislativo o giudiziario del governo federale, che direttamente o indirettamente ricevano, pattuiscano di ricevere, richiedano o sollecitino u compenso per servizi di ogni genere (*for any services*) resi o da rendere da loro medesimi o da altri, in relazione a un qualsiasi procedimento o pratica (*matter*) in cui gli Stati Uniti abbiano un interesse diretto o sostanziale, dinanzi a qualunque dipartimento, ente o ufficio pubblico, civile o militare (cfr. PEDRAZZI, 950 s.)

[86] Per la XVI sezione del giudice penale di Madrid (sentenza del 18 marzo 1991) "lo ilicito aquí no es votar una u otra cosa, sino hacerlo en contravención de los principios

chi corrompe un rappresentante perché compia un atto non illecito o ingiusto ma inerente al suo incarico e come tale non legalmente vietato.

Per quanto riguarda, invece, la punibilità del corrotto o del concussore, cioè dell'eletto che modifica la propria condotta politica a seguito dell'accettazione di somme di denaro o di altri beni, la prerogativa dell'insindacabilità non potrebbe essere legittimamente invocata in relazione ad atti futto di mercimonio. Nello specifico, però, i giudici non hanno avuto modo di pronunciarsi sul punto perché nei casi decisi, i consiglieri eletti avevano rifiutato le offerte di denaro e denunciato i fatti alla magistratura.

5. Le dimissioni dal gruppo parlamentare come causa d'incompatibilità sopravvenuta

Quella parte della dottrina spagnola che ritiene la permanenza in carica del transfuga lesiva dei principi costituzionali in materia di rappresentanza politica considera l'abbandono del gruppo causa d'incompatibilità sopravvenuta *ex* art. 70.1 CE, determinante la perdita immediata del seggio[87]. A tal fine essa ha proposto la modifica degli artt. 155 e 178 LOREG riguardanti rispettivamente i parlamentari ed i consiglieri comunali.

Secondo alcuni tale causa d'incompatibilità si avrebbe solo in caso d'abbandono volontario del gruppo[88]. Ma, di fronte ad una simile pro-

---

democráticos, la libertad personal y la propia conciencia, el hecho de que un representante por sufragio universal de la voluntad popular, vote en una Asamblea no con el móvil de la consecución del bien público, sino con el espurio móvil del lucro". L'*Audiencia Provincial*, con sentenza del 18 giugno 1991, confermò tale assunto: "con tal conducta la independencia de ... quien, como diputado por ..., representa y ejercita los derechos y voluntad de los ciudadanos que votaron dicha opción política, no pudiendo depender de voluntad ajena a la de los electores y a la del elegido el ejercicio de un determinado derecho de un cargo público representativo, en lo que radica la esencia de la democracia, que debe practicarse de forma libre e consciente, sin estar empañada o viciada la voluntad por factores ajenos, como sería votar en el sentido solicitado bajo la promesa de recibir una gran cantitad de dinero, proceder del acusado que evidentemente ha de reputarse injusto".

[87] Contra García Roca [1999], 80, secondo cui tale causa di incompatibilità sopravvenuta sarebbe in contrasto con gli artt. 23.2 e 67.2 CE.

[88] Cfr. Caamaño Dominguez [1991], 273 nt. 33, secondo cui in tale caso il parlamentare sarebbe colpevole di "deslealtad democrática" e, come tale, inidoneo a ricoprire la carica; De Esteban [1990], 31, secondo cui l'estensione di tale causa d'incompatibilità all'ipotesi di espulsione dal gruppo presupporrebbe l'esistenza della democrazia all'interno del partito, il che non è.

spettiva, è ragionevole presumere che il rappresentante ribelle preferisca rimanere nel gruppo, minandone in tal modo l'unità d'azione politica.

Proprio per questo motivo, altri propongono di considerare la mancata volontaria rinunzia al seggio del parlamentare transfuga causa d'ineleggibilità nelle successive elezioni[89], modificando in tal senso l'art. 6 LOREG oppure la *Ley Orgánica sobre Actividades e Incompatibilidades de Diputados y Senadores*[90]. È evidente però che tale causa d'ineleggibilità, proprio perché successiva, consentirebbe la permanenza in carica del transfuga, limitandosi a sanzionarlo nel futuro[91].

Altri, invece, ritengono che tale incompatibilità possa seguire al provvedimento d'espulsione dal gruppo[92]. In questo modo, pertanto, il transfuga decadrebbe immediatamente dal mandato, senza che ciò comporti necessariamente la sua immediata sostituzione con il primo dei non eletti dello stesso partito.

Tale soluzione ci porta ad affrontare il cuore della questione posta dal *transfuguismo* parlamentare. Il dibattito dottrinale su tale fenomeno sembra, infatti, prigioniero di due secche alternative – la libertà di mandato del parlamentare e la sua revoca da parte del partito – senza cercare soluzioni che evitino gli eccessi cui inevitabilmente simili impostazioni conducono.

Innanzi tutto va considerato che il provvedimento d'espulsione dal partito, proprio per la sua estrema gravità, deve essere assunto da appositi

---

[89] Tale proposta fu presentata nella II legislatura dall'on. Miguel Roca (CiU) nei seguenti termini: "Los que, en el periodo de la legislatura o mandato anterior, hubieran dejado de pertenecer al partido o coalición por el que se hubieren presentado en las precedentes elecciones y no hubieran renunciado simultáneamente, a pesar de ello, al cargo por el que fueron elegidos, serán inelegibles". A favore v. MONTESINOS GARCÍA [1999], 289 s., in caso di passaggio ad altro gruppo.

[90] A favore di entrambe le soluzioni v. SEIJAS VILLADANGOS, 144, limitatamente però ai casi di abbandono volontario del gruppo.

[91] "De esta forma, lo único que se conseguía era una pena o sanción al tránsfuga, pero el mal ya lo había consumado, por lo que de poco servía el remedio" (DE ESTEBAN [1990], 29 s., il quale nota come anche il PP aveva proposto il divieto di poter entrare a far parte di altri partiti per i politici che, cambiata formazione, non avevano preventivamente rinunziato al loro seggio).

[92] Cfr. BLANCO VALDÉS [1990], 155 s.; BASTIDA FREIJEDO [1987], 216 ss., tranne per i parlamentari, non legati da mandato imperativo. Secondo quest'ultimo A., le cause d'espulsione dal partito ed il relativo procedimento dovrebbero essere sottratti all'autonomia organizzativa dei partiti per essere piuttosto regolati da un'apposita legge, meglio se organica in considerazione delle conseguenze che da esso potrebbero derivare sull'esercizio di un diritto fondamentale (art. 81.1 CE), quale l'esercizio delle funzioni connesse al suo incarico rappresentativo (art. 23.2 CE) (v. CRIADO).

organi arbitrali del partito e seguendo procedure che tutelino il diritto di difesa dell'eletto in questione[93]. Del resto, sotto il profilo squisitamente politico, ritenere che la maggioranza del partito possa pacificamente espellere coloro che ad essa si oppongono, senza che ciò provochi profonde e laceranti ripercussioni, significa avere una visione distorta dei processi decisionali e politici all'interno del partito. Un provvedimento talmente drastico, quale l'espulsione dal gruppo e dal partito, presuppone un così grave, palese, notorio, reiterato, diffuso dissenso da parte dell'eletto in questione da renderne impossibile la permanenza nel partito e da poter essere, comunque, oggetto d'accertamento da parte degli organi arbitrali interni al partito. Inoltre, come detto, tale dissenso, per meritare una simile sanzione, andrebbe circoscritto ad ipotesi "oggettive e ragionevoli". Esso, pertanto, non andrebbe riferito alle opinioni espresse dal parlamentare nell'esercizio delle sue funzioni, fuori o dentro l'assemblea rappresentativa, quanto piuttosto al voto contrario alla disciplina di gruppo in occasione di votazioni particolarmente rilevanti sotto il profilo politico, direttamente connesse agli impegni assunti in sede elettorale. In questi casi, infatti, è il parlamentare che decide personalmente ed autonomamente di non adeguarsi alla disciplina di gruppo e di partito. Pertanto, il rischio di un abuso del potere di revoca del mandato da parte del (la maggioranza del) partito, così da reprimere il dissenso interno, sarebbe di molto ridotto[94].

---

[93] Si ricordi che l'art. 8.3 LOPP, riprendendo quanto prevedeva l'art. 3.2.*g* LAP, non derogato dalla LPP, prevede che "la expulsión y el resto de medidas sancionadoras que impliquen privación de derechos a los afiliados sólo podrán imponerse mediante procedimientos contradictorios, en los que se garantice a los afectados el derecho a ser informados de los hechos que den lugar a tales medidas, el derecho a ser oídos con carácter previo a la adopción de las mismas, el derecho a que el acuerdo que imponga una sanción sea motivado, y el derecho a formular, en su caso, recurso interno". In questo modo "se reconoce ... aunque sea indirectamente, un derecho de los afiliados a no ser expulsados del partido si no es por las causas y siguiendo el procedimiento establecido en la ley y en los estatutos; en rigor, el derecho a permanecer en el partido es el presupuesto de los demás derechos de participación democrática, y, por ello, no puede extrañar que las leyes lo incluyan en este tipo de derechos de participación" (STC 56/1995, cit., f.j. 3.° b), 572).

[94] Per Bastida Freijedo [1987], 218 ss., per provocare la perdita del mandato l'espulsione dal partito deve scaturire da cause inerenti l'attività rappresentativa dell'eletto (parlamentari esclusi) e non quella di semplice militante del partito; deve trattarsi di violazioni di punti specifici ed importanti del programma elettorale, registrati come tali nell'atto formale della presentazione della candidatura; tale provvedimento va adottato a maggioranza qualificata da parte di un organo speciale del partito, diverso da quello che si occupa della disciplina interna e di ambito territoriale corrispondente a quello dell'organo rappresentativo a cui appartiene l'eletto in questione. Il provvedimento d'espulsione può essere impugnato, infine, dinanzi al giudice *ex* art. 53.2 CE.

Ciò precisato, anche in caso di dimissioni o di espulsione, la revoca del mandato da parte del partito non necessariamente andrebbe associata con la sostituzione dell'eletto da parte di quest'ultimo, La titolarità del seggio, infatti, non spetta esclusivamente al partito. Se così fosse, e questi potesse, di conseguenza, non solo revocare, ma anche sostituire quegli eletti che si fossero discostati dalla linea politica comune, sarebbe più che fondato il rischio di un impoverimento di quella dialettica democratica nei partiti tutelata dall'art. 6 CE[95]. Inoltre, sotto il profilo strettamente giuridico, il potere di nomina trasmigrerebbe, di fatto, dagli elettori ai partiti[96], mentre sono i primi e non i secondi, come detto, che con il loro voto eleggono i rappresentanti, seppur in base alla loro appartenenza politica. È pur vero, quindi, che il mandato agli eletti proviene dagli elettori, ma si tratta pur sempre di un mandato di partito, perché conferito *attraverso* e *in funzione* del partito. Tra eletto e partito, quindi, intercorre un nesso la cui rottura comporta un'altrerazione del circuito rappresentativo, da cui discendono conseguenze diverse, a seconda del sistema elettorale vigente. Fermo restando, infatti, che la decisività dell'intermediazione partitica nel rapporto tra elettori ed eletti rende costituzionalmente illegittima la permanenza in carica del parlamentare transfuga o ribelle, per rispondere ai timori espressi, nel caso di rappresentanti eletti con formula maggioritaria si potrebbe ipotizzare il ricorso ad elezioni suppletive, per permettere al corpo elettorale di arbitrare tra eletto e partito, così da decidere se rinnovare o no il mandato al primo.

Laddove viga, invece, un sistema proporzionale, il problema di come dirimere il contrasto tra partito ed eletto si presenta tecnicamente quasi irrisolvibile. Da un lato, infatti, chi viene eletto con tale formula, la quale consente per definizione la rappresentanza delle minoranze, non può poi essere soggetto al giudizio della maggioranza degli elettori. D'altro lato, soluzioni diverse, quali la sostituzione del parlamentare transfuga con il primo dei non eletti – seguendo ora l'ordine di graduatoria nelle liste bloccate, ora i voti di preferenza ottenuti laddove previsti – potrebbe prestarsi a facili abusi, conferendo di fatto al partito, anziché agli elettori, il potere di nomina degli eletti. Benché quindi forse troppo rigida, l'unica soluzione ammissibile sarebbe quella di lasciare il seggio vacante.

---

[95] V. in tal senso JIMÉNEZ CAMPO [1994], 46 s.; ZAMPETTI, 129, per cui il nostro art. 67 Cost. avrebbe solo il compito di opporsi alle degenerazioni oligarchiche dei partiti; ad analoghe conclusioni perviene ROSSANO [1972], 355; SALVADOR CRESPO, 545 nt. 13, che cita, al riguardo, la prassi già incline all'abuso del potere di revoca del mandato affermatasi durante il breve periodo di vigenza del citato art. 11.7 LEL.

[96] Cfr. SSTC 5/1983 e 10/1983 su cui v. *supra*, pag. 195 ss.

6. Il fenomeno del *transfuguismo* negli enti locali: una soluzione?

Il tema del "transfughismo" è tuttora al centro del dibattito politico in Spagna, soprattutto a livello regionale e locale[97] dove esso, al contrario di quanto finora accaduto a livello centrale, ha inciso sulla stabilità delle maggioranze e, di conseguenza, sulla vita dei relativi governi[98], complice una meno avvertita disciplina di partito. Grazie ai transfughi, infatti, si sono rafforzate o, al contrario, distrutte le maggioranze scaturite dalle urne[99]. Prova ne sia quanto accaduto nel 1999 nella citta di Melilla e nel 2003 nella Comunità autonoma di Madrid.

A Melilla il governo di coalizione, formato dal *Grupo Independiente Liberal* e dalla *Coalición por Melilla*, ottenne il 14 giugno 1999 la fiducia grazie al voto favorevole dei due consiglieri socialisti, in dissenso dalle direttive di partito. Per questo motivo, il PSOE li costrinse a dimettersi per sostituirli con i primi due dei non eletti, il cui voto avrebbe permesso l'approvazione della mozione di sfiducia costruttiva contro il sindaco presentata dal PP. Uno dei due consiglieri, però, ritirò le dimissioni, restando in carica anche dopo che sia la Giunta elettorale di zona che quella centra-

---

[97] Per De Esteban [1990], 10, il fenomeno del *transfuguismo* ha raggiunto dimensioni talmente vaste ed estese "que se puede afirmar que ne existe ningún ámbito representativo en el Estado español que no se haya visto infectado de esta plaga".

[98] Sul transfughismo locale v. Colomer, 256 ss., con un'analisi dettagliata dei cambi di maggioranza nei consigli comunali e regionali; Groppi [1992], 166 s.; Id. [1995], 127; Calatayud Chover, 246 ss., con specifico riferimento ai casi di *transfuguismo* nelle *Cortes Valencianas*; Márquez Cruz [1994], 287 ss., secondo cui il parlamentarismo a livello locale tende al modello flessibile, basato sui notabili, che a quello strutturato e stabilizzato, basato sui partiti politici; Id. [1999b], 77, dalla cui analisi emerge come nel periodo compreso tra il 1991 ed il 1999 i sindaci siano cambiati soprattutto a seguito di dimissioni.

[99] Così, ad esempio, nel 1987 in *Galicia* il PSOE è andata al governo grazie all'appoggio di un gruppo di transfughi provenienti da *Coalición Popular*, capeggiati da S. Barreiro (v. i quotidiani *La Vanguardia* del 9 gennaio 1994 (p. 14) e *ABC* del 20 marzo 1994 (p. 86 s.); nel 1989 il voto di un deputato transfuga di AP permise al socialista Leguina di mantenere la presidenza della Comunità di Madrid in occasione del voto di una mozione di sfiducia; nel 1990 due transfughi del CDS permisero ad un socialista di rimuovere un popolare dal governo de *La Rioja*; in *Aragón* il 15 settembre 1993 la mozione di sfiducia presentata dal PSOE contro il Governo formato dal PP e dal *Partido Aragonés Regionalista* fu approvata grazie al voto favorevole del deputato Emilio Gomáriz, che aveva lasciato il PP per il gruppo misto; nel gennaio del 1994, alcuni transfughi del PP arrivarono ad ipotizzare di permettere al socialista Blanco di rimuovere Hormaechea dalla Presidenza di *Cantabria.*

le dichiararono le sue dimissioni irrevocabili[100]. Alla fine la questione fu risolta politicamente con l'ingresso nel governo locale anche del PP e del PSOE[101].

Ancor più clamoroso, se possibile, è quanto accaduto nell'Assemblea di Madrid dopo le elezioni per il suo rinnovo svoltesi il 25 maggio 2003, che avevano visto la vittoria del PSOE sul PP per un solo seggio. Difatti, la decisione di due consiglieri, eletti nelle liste socialiste, di non votare, astenendosi, per il candidato socialista alla Presidenza della Comunità, ha impedito a quest'ultimo di raggiungere la maggioranza assoluta richiesta[102]. Per correttezza costituzionale il PP, pur potendo profittare della maggioranza a proprio favore venutasi a determinare (i due consiglieri, espulsi dal PSOE, si erano, infatti, iscritti al gruppo misto), ha rinunziato a far eleggere un proprio candidato. Di conseguenza, si sono dovute indire nuove elezioni, svoltesi il 26 ottobre 2003, che hanno visto la conquista della maggioranza assoluta dei seggi da parte del *Partido popular*[103].

L'espandersi di tale fenomeno a livello locale è imputabile anche ad alcune disposizioni particolari, quali:

a) la previsione – contenuta dapprima nella LEL e ribadita nell'art. 196.*a* LOREG – che sia nominato *Alcade* (sindaco) il capolista che nella

---

[100] Richiamandosi alla STC 81/1994 (su cui v. *supra*, pag. 299 nota 27).

[101] Cfr. SALMONI [1999], 707 s.

[102] A seguito di tale episodio, il gruppo parlamentare socialista, in occasione del dibattito sullo stato della Nazione svoltosi al *Congreso* l'1 luglio 2003, ha presentato una risoluzione. Essa impegnava il Governo a modificare la legge elettorale nel senso di consentire al partito di richiedere con procedura d'urgenza alla *Junta electoral* e poi, in sede d'appello, al *Tribunal constitucional*, la perdita del mandato dell'eletto che, attraverso azioni o omissioni, si fosse comportato in modo sleale verso l'elettorato, frodando la rappresentanza a lui conferita e snaturando il risultato elettorale. Tale risoluzione è stata respinta perché giudicata di dubbia costituzionalità in base al principio, più volte ribadito dal *Tribunal constitucional*, per cui il seggio non appartiene al partito ma all'eletto. Ciò nonostante, il successivo 27 luglio il gruppo parlamentare socialista ha riproposto ai partiti sottoscrittori dell'*Acuerdo sobre un código de conducta política en relación con el transfuguismo en las corporaciones locales*" (v. *infra*, pag. 322 nota 109) il tema della modifica della legge elettorale per consentire la revoca del mandato ai parlamentari transfughi. Il 9 agosto 2003 il PSOE ha chiesto al Ministro per le amministrazioni pubbliche il rispetto e l'esecuzione del suddetto *Acuerdo*, minacciando di recedere da esso se il PP avesse continuato ad avere rapporti di qualunque tipo con i due consiglieri transfughi.

[103] Sulla scorta di quanto analogamente previsto in sede nazionale (art. 99.5 CE), l'art. 18.5 EAMad prevede che "si transcurrido el plazo de dos meses, a partir de la primera votación de investidura, ningún candidato hubiere obtenido la confianza de la Asamblea, ésta quedará disuelta, convocándose de inmediato nuevas elecciones".

prima votazione ottenga la maggioranza assoluta dei voti dei consiglieri e, solo in difetto, il capolista della lista più votata. La previsione di tale elezione consiliare ha finito per incentivare la formazione di coalizioni da parte di partiti diversi ed opposti a quello di maggioranza relativa, per impedire la nomina del suo capolista. Tali coalizioni sono, talvolta, più ampie di quanto sarebbe aritmeticamente necessario per il timore delle emorragie interne che simili operazioni possono provocare;

b) l'introduzione – con l'articolo 22.3 della *Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local*, ribadito dall'art. 197 LOREG – della mozione di sfiducia costruttiva contro il sindaco. Tale istituto, nato con l'intento di stabilizzare e razionalizzare la forma di governo[104], ha finito, com'era del resto prevedibile, per legittimare il passaggio degli eletti da un partito ad un altro in funzione dei cambi di maggioranza e di esecutivo[105];

c) la citata STC 5/1983 con cui è stato annullato l'art. 11.7 LEL che prevedeva la perdita del seggio del consigliere espulso dal partito[106]. Dopo tale sentenza, infatti, a cambiare gruppo sono stati non solo i consiglieri locali per sfiduciare il sindaco, ma anche i capilista, per poter così essere eletti sindaci grazie al sostegno di forze politiche diverse da quella per cui si erano candidati. Solo in un secondo momento, infatti, il giudice costituzionale ha negato la persistenza della qualifica di capolista a chi avesse abbandonato il gruppo corrispondente al partito nelle cui liste, in tale preminente posizione, si era candidato[107].

Per combattere tale fenomeno il 7 luglio 1998 il Ministro delle Pubbliche Amministrazioni, in nome del Governo, ed i rappresentanti dei tredici principali partiti politici spagnoli (PP, PSOE, IU, PNV, CC, BNG, *Convergència Democrática de Catalunya*, *Unió Democrática de Catalunya*, *Iniciativa per Catalunya*, *Esquerra Republicana de Catalunya, Eusko*

---

[104] L'art. 197 *bis* LOREG, introdotto con la *Ley Orgánica* 8/1999 del 21 aprile, consente all'*Alcalde* di porre la *cuestión de confianza* su determinate materie (bilancio, regolamenti organici, ordinanze fiscali, piani urbanistici) che, se respinta, ne determina la cessazione dalla carica, tranne nel caso di mancata approvazione del bilancio, dove, per rimuovere il sindaco, occorre comunque approvare una mozione di sfiducia.

[105] Nessuna mozione di sfiducia è stata approvata dal *Congreso* (artt. 113 e 114 CE) e pochissime nelle Comunità autonome, mentre numerose sono state in ambito locale (v. Razquin Lizarraga, 298, secondo cui il *transfuguismo* "ha sido la causa de mayor inestabilidad política de los gobiernos. El mantenimiento del cargo por parte del cargo político que abandona la fuerza política con la que concurrió a las elecciones constituye un movimineto que da lugar a situaciones de crisis política respecto de la gobernabilidad" (300).

[106] V. *supra*, pag. 145 ss.

[107] Cfr. le citate SSTC 31/1993 e 185/1993.

Alkartasuna, *Uniò Valenciana* e *Partido Aragonés*), riprendendo e sviluppando taluni precedenti[108], hanno sottoscritto l'"*Acuerdo sobre un código de conducta política en relación con el transfuguismo en las corporaciones locales*"[109], aperto comunque all'adesione in futuro di altre forze politiche[110].

Le parti, nel preambolo dell'*Acuerdo*, riconoscono che "il fenomeno del *transfuguismo* politico" è una "patologia politica del nostro sistema. Le conseguenze di questa reiterata pratica, quando i suoi effetti provocano l'alterazione della rappresentanza politica nel corso della legislatura, cambiando l'orientamento dei rapporti di forza scaturiti dalle urne, non solo sono pregiudizievoli per la governabilità dei municipi, ma deteriorano anche le fondamenta del sistema politico, propiziando disfunzioni e comportamenti che possono installarsi in forma endemica nella nostra vita pubblica".

Per combattere tale fenomeno, l'*Acuerdo* individua tre ipotesi, concorrenti e non alternative: a) la riforma della legge elettorale; b) la revisione dei regolamenti delle assemblee degli enti locali; c) l'adozione di un codice di auto-disciplina da parte dei partiti politici sottoscrittori[111].

In primo luogo i firmatari si sono impegnati a presentare un'iniziativa legislativa di riforma della LOREG "per regolare l'ipotesi della titolarità della carica quando il rappresentante eletto abbandoni volontariamente il partito politico" (punto IV). In questo modo verrebbe disciplinata l'ipotesi

---

[108] Nel maggio del 1989 l'Assemblea *dell'Ayuntamiento* di Madrid approvò con il voto favorevole del PP, del CDS, di IU e con l'astensione del PSOE una mozione secondo la quale i gruppi consiliari ed i loro membri formulavano "un compromiso moral de no promover ni aceptar la práctica del transfuguismo de unas a otras formaciones políticas, por el tremendo desprestigio que estas actividades suponen para la institución municipal" (v. DE ESTEBAN [1990], 29, secondo cui "este tipo di soluciones no son más que promesas piadosas, que al no tener una apoyatura jurídica, no significan nada".

Nel nostro paese, l'on. Fini, Presidente di Alleanza Nazionale, prima delle elezioni politiche del 2001, aveva annunciato la firma di un documento in cui le forze politiche del centro destra si sarebbero impegnate a non far entrare nei rispettivi gruppi parlamentari eletti in altri partiti; cfr. *Fini avverte di nuovo i cambia-casacche: documento contro l'arrivo di «transfughi»*, ne *Il Tempo*, 3 aprile 2001, 2.

[109] Vedine il testo completo in *www.map.es/gobierno/ultnot/pll.htm,* in *Cuadernos de Derecho Público*, 1998, n. 4, 265 ss. ed in allegato a DÍEZ-PICAZO, 87 ss.; VANACLOCHA BELLVER, 233 ss.

[110] Il punto 11 dell'*Acuerdo* prevede che "se podrán adherir a este Acuerdo, comprometiéndose al cumplimiento de su aplicación, aquellas formaciones políticas que así lo suscriban tras la celebración de las próimas elecciones locales".

[111] Sul contenuto di tale accordo v. PRESNO LINERA [1998]; DÍEZ-PICAZO, 85 s., che apprezza tale "convenzione costituzionale" a patto che non la si voglia tradurre in regole giuridiche; in tal senso v. anche DE CARRERAS SERRA [2004], 120 s.

del rappresentante che, anziché essere espulso dal partito, lo abbandoni volontariamente, sulla quale, come detto, il *Tribunal constitucional* nelle pluricitate sentenze del 1983 non si è pronunziato[112]. Da questo punto di vista, quindi, l'*Acuerdo* non si limita a razionalizzare le modalità d'esercizio del mandato del consigliere transfuga, ma interviene sulla sua condizione giuridica, prevedendo un'ulteriore causa di decadenza dal mandato[113].

Tale previsione è stata oggetto di critiche da parte di coloro che paventano un'alterazione dell'equilibrio tra partito ed eletto su cui si fonda la rappresentanza politica a favore del primo, il quale potrebbe esercitare indebite pressioni per costringere l'eletto a dimettersi volontariamente[114]. Ma è evidente che proprio la garanzia della permanenza del mandato in caso d'espulsione, restringerebbe l'applicazione di tale fattispecie a quelle ipotesi – presumibilmente non frequenti – in cui l'eletto riconosca volontariamente e coerentemente la sua permanenza in carica incompatibile con gli impegni elettorali assunti.

L'*Acuerdo* prevede inoltre la modifica della legge elettorale nel senso di vietare la presentazione di una mozione di sfiducia nel primo e nell'ultimo anno di mandato (quindi, di fatto, ammettendola solo nel secondo e terzo anno di legislatura). Si è però osservato che gli effetti di una simile disposizione potrebbero andare oltre la lotta alla mobilità parlamentare - la quale peraltro ne uscirebbe legittimata nei due anni centrali (su quattro) del mandato - rafforzando in senso presidenzialista la forma di governo municipale[115].

Infine i consiglieri transfughi potrebbero sottoscrivere una mozione di sfiducia solo se iscritti da più di un anno al nuovo gruppo (punto VI dell'*Acuerdo*), in modo da sterilizzare in parte l'effetto destabilizzante che il *transfuguismo* provoca nei rapporti tra maggioranza ed opposizione. Una simile limitazione, atta evidentemente a scoraggiare più che a reprimere il *transfuguismo*, inciderebbe però sullo *status* di rappresentante e come tale è stata ritenuta incostituzionale[116].

In secondo luogo, i partiti politici sottoscrittori si sono altresì impegnati a promuovere modifiche dei regolamenti delle assemblee degli enti

---

[112] Nella premessa all'*Acuerdo* si afferma che "si bien existen problemas sin resolver en la doctrina del Tribunal Constitucional en relación con la titularidad del cargo cuando el concejal abandona voluntariamente a su grupo, el reconocimiento de que la representación conferida por el Cuerpo Electoral a sus elegidos no debe hallarse mediatizada ni supeditada a las vicisitudes de éstos con los partidos políticos que han propuesto, se ha fundamentado de manera reiterada y costante en su doctrina".

[113] *Contra* Scarciglia, 250.

[114] Cfr. Presno Linera [1998], 135; Vanaclocha Bellver, 218 ss.

[115] Cfr. Vanaclocha Bellver, 215.

[116] Cfr. Presno Linera [1998], 130.

locali "al fine di isolare i consiglieri transfughi", nel rispetto delle condizioni chiarite dalla giurisprudenza costituzionale. In particolare i consiglieri che abbandonano il partito per le cui liste sono stati eletti acquisirebbero la qualifica di "non iscritti" o "indipendenti", con la creazione, eventualmente, del gruppo dei "non iscritti", distinto dagli altri gruppi, incluso quello misto, così da essere costretti ad agire nell'assemblea in modo isolato e senza poter percepire o beneficiare dei mezzi economici e materiali di cui dispongono, invece, i gruppi politici consiliari (punto III)[117]. In questo modo si vuole evitare che l'iscrizione al gruppo misto si risolva in un vantaggio per il transfuga, sotto il duplice profilo della sua azione politica e dei benefici economici e materiale accordati. Rimane dubbio però come quest'ultimo punto possa trovare attuazione, avendo il *Tribunal* chiarito che l'essere transfughi non è di per sé motivo "oggettivo e ragionevole"[118] per ricevere un trattamento economico differenziato[119].

Inoltre, considerata la rilevanza del problema affrontato, tenuto conto che la competenza in materia locale spetta ad alcune Comunità autonome e che diversi partiti firmatari si presentano solo a livello regionale, *l'Acuerdo* prevede la possibile sua attuazione non solo negli enti locali, ma anche nelle Comunità autonome[120].

In terzo luogo, infine, i partiti politici sottoscrittori dell'*Acuerdo* si sono reciprocamente impegnati a: 1) "rifiutare e non ammettere nel loro

---

[117] L'art. 105 della *Ley 7/1999 de 9 de abril, de Administración Local de Aragón* (in BOE del 16 aprile) prevede: "3. Il regolamento organico [delle assemblee locali] potrà richiedere un numero minimo per la costituzione di un gruppo politico, nel qual caso si dovrà prevedere il gruppo misto. 4. I membri delle assemblee locali che non si iscrivono ad un gruppo nel termine previsto o che cessano di appartenere al proprio gruppo originario acquisiranno automaticamente la condizione di membro non iscritto. 6. Il membro dell'assemblea che cessa di appartenere al proprio gruppo originario perderà il posto che occupa nelle commissioni per le quali è stato designato da detto gruppo, così come la possibilità di considerarsi a tempo pieno".

[118] STC 15/1992, cit., f.j. 4.°, 281; 73/1994, f.j. 2.°.

[119] Per SEIJAS VILLADANGOS, 137, l'unica soluzione sarebbe quella di introdurre tali limitazioni in una fonte a carattere generale, come la LOREG.

[120] Le prime assemblee legislative di Comunità autonome che hanno riformato i loro regolamenti per recepire i contenuti di tale *Acuerdo* circa la disciplina dello *status* del deputato non iscritto sono state nel 1999 quelle di *Canarias* e *Extremadura.* Su quest'ultima riforma, v. NAVARRO MÉNDEZ [2000b], 7 ss., che esprime forti dubbi sulla sua costituzionalità. Un'iniziativa di revisione del regolamento assembleare è stata presentata anche nelle *Cortes Valencianes* da parte del gruppo popolare con l'obiettivo di combattere il *transfuguismo* politico, prevedendo la figura del deputato non iscritto. Con risoluzione approvata all'unanimità il 17 febbraio 1999 si è deciso di subordinare l'approvazione di tali nuove disposizioni alla riforma del regolamento delle *Cortes Generales*.

gruppo politico il consigliere incluso nelle candidature di un'altra formazione, qualora mantenga l'incarico conseguito nel partito originario" (punto II); 2) non utilizzare "transfughi per costituire, mantenere o cambiare le maggioranze di governo delle istituzioni pubbliche, non appoggiare nessuna iniziativa proveniente dai medesimi, e disincentivare il *trasfuguismo* politico attraverso l'adozione di misure dissuasive di carattere economico, regolamentare e protocollare (punto II); 3) "espellere dal loro organigramma il consigliere transfuga" "mediante l'applicazione dei loro Statuti". "Qualora le norme statutarie non contemplassero tale ipotesi, i partiti politici firmatari si impegnano, ugualmente, a modificare tali disposizioni entro sei mesi dalla firma dell'accordo o al termine del processo di modifica dei propri Statuti e regolamenti disciplinari" (punto V). Questi temi sono stati oggetto dei programmi presentati alle elezioni comunali e regionali del 1999 da parte del PP, del PSOE e di IU.

Si tratta di un codice di autodisciplina certamente apprezzabile nel suoi contenuti e nella forma prescelta – l'accordo politico – per la loro realizzazione ma sul cui rispetto sono stati però sollevati dubbi in riferimento alla capacità dei partiti di controllare a priori le proprie organizzazioni locali e di sostenere a posteriori gli eventuali costi politici in termini d'impopolarità qualora si tratti di espellere chi non lo rispetta[121]. Inoltre tale accordo, per sua natura, ha forza politica ma non giuridica e non scalfisce, pertanto, quell'alone d'intangibilità di cui il *transfuguismo* continua ad essere circondato[122].

Per questo motivo, non sono mancate di recente iniziative tese a conferire forza giuridica alle prescrizioni contenute nell'*Acuerdo*, intervenendo sia sul piano legislativo che su quello dei regolamenti parlamentari. In tale contesto s'inserisce la recente istituzione di una Commissione tecnica incaricata di precisare i casi in cui il parlamentare possa perdere il seggio. Non c'è che augurarsi che le soluzioni individuate siano improntate ad una visione corretta ed equilibrata del rapporto tra elettori, partiti ed eletti, senza la quale esse potrebbero nuovamente cadere sotto le censure del *Tribunal Constitucional*.

---

[121] Cfr. Vanaclocha Bellver, 226.

[122] Cfr. Seijas Villadangos, 138 s., il quale, pur dando dell'*Acuerdo* una valutazione francamente positiva, non manca di rilevare come esso si debba porre in via non alternativa ma complementare all'intervento giuridico poiché, *contrariamente* a quanto si afferma nella sua introduzione, il diritto può e deve intervenire contro il *transfuguismo*, essendo a ciò abilitato dalla Costituzione.

Bibliografia

AA.VV., 1978, *Una Costituzione democratica per la Spagna*, a cura di G. De Vergottini, Milano, Franco Angeli

_____., 1980, *La Constitución Española* (Trabajos parlamentarios), a cura di F. Sáinz Moreno, Madrid, Cortes Generales

_____. 1994[a], *Régimen jurídico de los partidos políticos y Constitución* (dibattito svolto nel Centro di Studi Costituzionali di Madrid il 14 febbraio 1994), Madrid, Centro de Estudios Constitucionales – Boletín Oficial del Estado

_____. 1994[b], *La reforma del régimen electoral*, Madrid, Centro de Estudios Consticucionales

_____. 1996, *Comentarios a la Constitución española de 1978*, a cura di O. Alzaga Villaamil, Madrid, Cortes Generales – Editoriales de derecho reunidas

ABAD LÓPEZ M.A., *Dos consideraciones sobre la presentación de candidaturas y las papeletas de votación*, in AA.VV., *La reforma del régimen electoral*, Madrid, Centro de Estudios Consticucionales, 1994, 125-134

ABELLÁN A.M. 1992, *El estatuto de los parlamentarios y los derechos fundamentales*, Madrid, Tecnos

_____. 1994, *Los representantes y el derecho de participación en el ordenamiento jurídico* español, in *Revista de Estudios Políticos*, n. 84, 199-215

ACOSTA SÁNCHEZ J., *Del mandato imperativo al control de la representación política por la justicia constitucional. Contexto de los artículos 66 y 67 de la Constitución española*, in AA.VV., *Estudios de derecho público*, a cura di J.J. Ruiz-Rico, Madrid, Tecnos, 1997, 975-1002

AGUIAR DE LUQUE L., SÁNCHEZ MORÓN M., *Artículo 23. Derecho de participación*, in AA. VV., *Comentarios a las leyes políticas*, a cura di O. Alzaga Villaamil, vol. I, Madrid, Endersa, 1983; vol. II, Madrid, Endersa, 1984, 655-683

ALBA NAVARRO C., 1982, *La creación de grupos parlamentarios durante la legislatura*, in *Revista de Derecho Político*, n. 14, 79-95

____. 1986, A*rtículos 161-172*, in AA.VV., *Comentarios a la Ley Orgánica del Régimen Electoral General*, a cura di L. M. Cazorla Prieto, Madrid, Civitas, 1305-1433

_____. 1996, *Diversos modelos para la reforma del Senado*, in PAU I VALL F. (a cura di), *El Senado, Cámara de representación territorial*. III Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos, Madrid, Tecnos, 227-238

Curreri Salvatore, *Partiti e gruppi parlamentari*, ISBN 88-8453-283-3

ALCUBILLA E.A., *El régimen electoral de España*, Madrid, 1999

ALONSO DE ANTONIO J.A., ALONSO DE ANTONIO A.L., Derecho Parlamentario, Barcellona, J.M. Bosch, 2000

ALONSO DE ANTONIO L., ALONSO DE ANTONIO J.A., *Derecho constitucional español*, Madrid, Editorial Universitas, 1996

ALVAREZ CARREÑO S.M., *El derecho de petición. Estudio jurídico de los sistemas español, italiano, alemán, comunitario y estadounitense*, Granada, 1999

ÁLVAREZ CONDE E., 1983, *El régimen político español*, Madrid, Tecnos

_____. 1996, *Curso de Derecho constitucional*, vol. I: El Estado constitucional. El sistema de fuentes. Los derechos y libertades, II ed., Madrid, Tecnos,

ÁLVAREZ DE MIRANDA F., *Del "contubernio" al consenso*, Barcelona, Planeta, 1985

ALZAGA VILLAAMIL O., *Comentario sistemático a la Constitución española de 1978*, Madrid, Ediciones del Foro, 1978

AMATO G., *I sistemi elettorali in Italia: le difficoltà del cambiamento*, in *Quaderni costituzionali,* 1981, n. 3, 521-532

AMBROSINI G., *I partiti politici ed i gruppi parlamentari dopo la proporzionale*, Firenze, 1921 ed anche in *Annali del seminario giuridico della Regia Università di Palermo*, vol. VIII, Palermo, Castiglia, 1921, 303-382

ANTONELLI S., *Sulla natura giuridica dei gruppi parlamentari*, in *Studi Urbinati di scienze giuridiche ed economiche*, anno XXXIII, Milano, 1964-65, n. 17, 259-293

ANTONINI L., *La riforma del Senato spagnolo a vent'anni dalla Costituzione del 1978*, in *I vent'anni della Costituzione spagnola nella giurisprudenza del Tribunale costituzionale*, a cura di L. Pegoraro, A. Rinella e R. Scarciglia, Padova, 2000, 155-177

APARICIO M.A., *El acatamiento a la Constitución, requisito de la condición plena de parlamentario*, in *Revista Jurídica de Catalunya*, 1985, n. 4, 1029-1060

ARAGÓN M., *Constitución y* Democracia, Madrid, Tecnos, 1989

ARAGÓN REYES M., 1999, Relazione al seminario su *Problemi e tendenze della funzione di governo: i casi di Italia, Germania, Spagna a confronto*, svoltosi a Siena il 15 ottobre 1999, (a cura di Tania Groppi in *http://www.unisi.it/ricerca/dip/dir_eco/COMPARATO/groppi2.rtf*)

_____. 2000, *Democracia y representación. Dimensiones subjetiva y objetiva del derecho de sufragio*, in *Corts. Anuario de derecho parlamentario*, 2000, n. 9, Valenza, Corts Valencianes, 2000, 37-59

ARANDA ÁLVAREZ E., Proposta formulata nel "Simposium sobre crisis de la representación política" (debate sobre propuestas concretas) svoltosi ad Oviedo il 26-28 maggio 2004) in *http://www.constitucion.rediris.es/simposium/Simposium.html*

ARAUJO DÍAZ DE TERÁN M., *Los grupos parlamentarios*, in AA.VV., *Los Parlamentos de Europa y el Parlamento europeo*, (a cura di J.M. Gil e R. Gil-Delgado) Madrid, Cyan, 1997, 164-171

ARCE JANÁRIZ A. 1997[a], *La Mesa e la Junta de Portavoces en el Derecho Parlamentario Europeo*, in AA. VV., *Los Parlamentos de Europa y el Parlamento europeo*, (a cura di J.M. Gil e R. Gil-Delgado) Madrid, Cyan, 141-154

_____.1997[b], *Tránsfugas y portavoces en el grupo mixto (dictamen sobre la constitucionalidad de la regulación de la Portavocía del grupo parlamentario mixto preparada por el grupo de trabajo para la reforma del Reglamento de la Junta general del Principado de Asturias*, in *Revista de las Cortes Generales*, n. 40, 155-169

Ardant P., *Institutions politiques & droit constitutionnel*, IV ed., Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1992

Astarloa Huarte-Mendicoa I. 1994, *A propósito del Parlamento grupocrático*, in Aa.Vv., *Parlamento y consolidación democrática*, a cura di J. Cano Bueso e A. Porras Nadales, Madrid, Parlamento de Andalucía ,Tecnos, 84-89

_____. 1995, *Grupos parlamentarios*, in *Enciclopedia jurídica basica,* a cura di A. Montoya Melgar, Madrid, Civitas, vol. I, 3280-3285

Atripaldi V., *Sul procedimento di scelta dei candidati nella elezione della Camera dei deputati: designazione dei partiti e libertà di scelta degli elettori*, in *Scritti degli allievi offerti ad A. Tesauro nel quarantesimo anno dell'insegnamento*, I, Milano, Giuffrè, 1968, 453-492

Atutxa Mendiola J.M., *Todo no vale*, in *El Pais*, 19 settembre 2002, 20

Avril P., Gicquel J. 1995, *Lexique droit constitutionnel*, VI ed., Paris, P.U.F.

_____. 1996, *Droit parlementaire*, II ed., Paris, Montchrestien

Azpitarte Sánchez M., *Lo statuto del parlamentare nella giurisprudenza del Tribunale Costituzionale.* Sulla democrazia rappresentativa in Spagna: dalla norma alla realtà costituzionale, in *Nomos*, n. 1, gennaio - aprile 2004, 65-85

Bagehot W., *The English Constitution*, London 1862, trad. it *La costituzione inglese*, a cura di S. Pastorino, Bologna, Il Mulino, 1995

Ballarín Iribarren J., *El derecho de acceso a los cargos y funciones públicas*, in *Poder Judicial*, 1987, n. 5

Baras Gómez M., Botella Corral J., *El sistema electoral*, Madrid, Tecnos, 1996

Barbera A., Fusaro C., *Il governo delle democrazie*, Bologna, Il Mulino, 1997

Barile P., *Diritti dell'uomo e libertà fondamentali*, Bologna, Il Mulino, 1984

Barile P., Cheli E., Grassi S., *Istituzioni di diritto pubblico*, VIII ed., Padova, Cedam, 1998

Baroncelli S., *I gruppi parlamentari nell'esperienza del Parlamento europeo*, in Aa.Vv., *Rappresentanza politica, gruppi parlamentari, partiti: il contesto europeo*, vol. I, a cura di S. Merlini, Torino, Giappichelli, 2001, 3-54

Bartole S., *Partiti politici*, in *Digesto delle Discipline Pubblicistiche*, vol. X, Torino, Utet, 1995, 705-720

Bastida Freijedo F.J., 1987, *Derecho de participación a través de representantes y función constitucional de los partidos políticos* (Comentario sobre la idea de representación politíca en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional), in *Revista española de derecho constitucional*, a. VII, n. 21, 199-228

_____. 1988, *Notas sobre la naturaleza jurídica de los partidos políticos y su reconocimiento constitucional*, in Aa.Vv., *Jornadas de estudio sobre el titulo preliminar de la Constitución*, vol. III, Madrid, Ministerio de Justicia-Centro de publicaciones, 1645-1668

_____. 1991, *Elecciones y Estado democrático de Derecho*, in *Revista española de derecho constitucional*, a. XI, n. 32, 115-134

_____. 1992, *La relevancia constitucional de los partidos políticos y sus diferentes significados. La falsa cuestión de la naturaleza jurídica de los partidos*, in González Encinar J.J. (a cura di), *Derecho de partidos*, Madrid, Espasa Universidad-Calpe, 69-92
_____. 2002, *Informe sobre el borrador de la ley organica de partidos*, in *http://www.constitucion.rediris.es/principal/Miscelanea/informebastida.html*
BASTIDA F.J., PUNSET R., DE OTTO I., *Lecciones de Derecho Constitucional. Órganos Constitucionales*, vol. I, Departamento de Derecho Político de la Universidad de Oviedo, Guiastur, 1980
BIAGI R., *I gruppi parlamentari in Francia*, in AA.VV., *Rappresentanza politica, gruppi parlamentari, partiti: il contesto europeo*, vol. I, a cura di S. Merlini, Torino, Giappichelli, 2001, 103-136
BILANCIA F., *I regolamenti dei gruppi parlamentari del Bundestag*, in AA.VV., *Rappresentanza politica, gruppi parlamentari, partiti: il contesto europeo*, vol. I, a cura di S. Merlini, Torino, Giappichelli, 2001, 161-178
BILBAO ARRESE J.M., *Ley Electoral y sistema de partídos en España*, in *Revista de Estudios Políticos*, 1994, n. 85, 313-321
BILBAO UBILLOS J.M., *Guión para el debate sobre la disolución de los grupos parlamentarios vinculados a partidos que han sido ilegalizados judicialmente*, in *Revista española de Derecho Constitucional*, a. XXIII, n. 68, 2003, 249-264
BISCARETTI DI RUFFÌA P., *I partiti politici nell'ordinamento costituzionale*, in *Il Politico*, 1950, n. 1, 11-29
BLANCO VALDÉS R.L., 1990, *Los partidos* políticos, Madrid, Tecnos
_____. 1996, *Riformare il sistema elettorale o riformare i partiti?*, in AA.VV., *Forme di governo, sistemi elettorali, partiti politici: Spagna e Italia*, a cura di S. Gambino e G. Ruiz-Rico Ruiz, Rimini, Maggioli, 163-178
_____. 1999, *Introduzione alla Costituzione spagnola del 1978*, ed. italiana a cura di N. Olivetti Rason e L. Pegoraro, Torino, Giappichelli
_____. 2002, *A proposito della "illegalizzazione" di Batasuna*, in *Quaderni costituzionali*, a. XXII, n. 4, 749-769
_____. 2003, *La Constitución de 1978*, Madrid, Alianza Editorial
BON VALSASSINA M., *Sui regolamenti parlamentari*, Padova, Cedam, 1955
BOTELLA J., *El sistema electoral español: fórmula electoral y umbrales de representación,* in AA.VV., *El sistema electoral a debate: veinte años de rendimiento del sistema electoral español (1977-1997)*, a cura di J. Montabes, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas – Parlamento de Andalucía, 1998, 91-100
BOZZI A., *Istituzioni di diritto pubblico*, VII ed., Milano, Giuffrè, 1985
BURATTI A., *La condotta antidemocratica dei partiti politici come "illecito costituzionale"*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2003, II, 875-879
BURDEAU G., HAMON G., TROPER M., *Droit constitutionnel*, XXV ed., Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1997
CAAMAÑO DOMINGUEZ F. 1991, *El mandato parlamentario*, Madrid, Congreso de los Diputados,

_____. 1992, *Mandato parlamentario y derechos fundamentales* (notas para una teoría de la representación “constitucionalmente adecuada”), in *Revista española de Derecho constitucional*, a. XII, n. 36, 123-149

CACIAGLI M., 1982. *Il sistema elettorale delle Cortes negli articoli 68 e 69*, in *La Costituzione spagnola del 1978*, (a cura di E. García de Enterria e A. Predieri, Milano, Giuffrè, 499-544

_____. 1989, *La parábola de la Unión de Centro Democrático*, in AA.VV., *La transición democrática española*, a cura di J.F. Tezanos, R. Cotarelo e A. de Blas, Madrid, Sistema, 389-432

_____. 1990, *El sistema electoral de las Cortes Generales: Normas constitucionales y rendimiento político*, in *Universidad de Granada, Anuario de derecho público y estudios políticos*, n. 2, 353-364

_____. 1994, *Spagna: proporzionale con effetti (finora) maggioritari*, in *Rappresentare e governare* (a cura di O. Massari e G. Pasquino), Bologna, Il Mulino, 129-154

_____. 1996, *Clientelismo, corrupción y criminalidad organizada: evidencias empiricas y propuestas teoricas a partir de los casos italianos*, Madrid, Centro de Estudios Consticucionales

CADART J., *Institutions politiques et Droit Constitutionnel*, III ed., Paris, Economica, 1990

CALATAYUD CHOVER D., *Unas consideraciones sobre los tránsfugas en los Parlamentos autonómicos (o la sensación de ser unos incomprendidos)*, in *Corts. Anuario de derecho parlamentario*, 2000, n. 9, Valenza, Corts Valencianes, 2000, 237-251

CAMBY J.P., SERVENT P., *Le travail parlementaire sous la cinquième République*, Paris, LGDJ – Monchrestien, 1994

CAMERA DEI DEPUTATI, *Circolari e disposizioni interpretative del Regolamento emanate dal Presidente della Camera (1948-1968)*, supplemento del Bollettino di informazioni costituzionali e parlamentari a cura del Segretariato generale, II edizione, Roma, Colombo, 1968

CANITANO E., *Rappresentanza politica e gruppi parlamentari nella Costituzione spagnola del 1978*, in *Nomos*, 2001, 1, 49-73

CANO BUESO J. 1996, *El «derecho de acceso a la documentación» de los diputados en el ordenamiento parlamentario español*, Madrid, Congreso de los Diputados

_____. 1997, *La renuncia al cargo público* representativo, in *Corts. Anuario de derecho parlamentario*, 1997, n. 4, Valencia, Corts Valencianes, 63-85

_____. 2001, *Grupos parlamentarios y representación política*, in *Corts. Anuario de derecho parlamentario, 2001, n. 10 extraordinario*, Valencia, Corts Valencianes, 51-65

CAPITANT R., *Le conflit de la souveraineté parlementaire et de la souveraineté populaire en France depuis la libération*, in *Revue internationale d'histoire politique et constitutionnelle*, 1954, n. 14, 153-169 ora anche in ID., *Écrits constitutionnels*, Paris, Centre national de la recherche scientifique, 1982, 275-293

CAPO J. 1984, *Consideraciones sobre los nuevos Reglamentos de las Cámaras en sus aspectos organizativos*, in *Anuario de Derecho Politico* 1983, Barcellona, Universitat de Barcelona, 107-129

_____. 1988, *El sistema electoral en España*, relazione presentata al colloquio L'étude comparée des réformes électorales en Europe, Badia Fiesolana (Firenze), 28-30 marzo 1988

CARRÉ DE MALBERG R., *Contribution a la Théorie générale de l'État*, vol. I, Paris, Recueil Sirey, 1920; vol. II, Paris, Recueil Sirey, 1922

CARTABIA M., *Gruppi politici e* interna corporis *del Parlamento europeo*, in *Quaderni costituzionali*, a. XX, n. 1, marzo 2000, 191-195

CAZORLA PRIETO L.M., *Comentario a la Ley Orgánica del Régimen electoral general*, Madrid, Civitas, 1986

CASCAJO J.L., *El Congreso de los Diputados y la forma de gobierno en España*, in *El Congreso de los Diputados en España: funciones y rendimiento*, a cura di A. Martínez, Madrid, Tecnos, 2000, 21-36

CASCAJO CASTRO J.L., *Controles sobre los partidos políticos*, in GONZÁLEZ ENCINAR J.J. (a cura di), *Derecho de partidos*, Madrid, Espasa Universidad-Calpe, 1992, 171-200

CASSANDRO G., *I partiti politici nel quadro della Costituzione*, in AA.VV., Studi per il XX anniversario dell'Assemblea costituente, vol. II, Firenze, Vallecchi, 1969, 21-50

CAVERO I., *Intervento*, in AA.VV., *Régimen jurídico de los partidos políticos y Constitución* (dibattito svolto nel Centro di Studi Costituzionali di Madrid il 14 febbraio 1994), Madrid, Centro de Estudios Constitucionales – Boletín Oficial del Estado, 68-75

CECCANTI S. 2002[a], *Spagna: diventa una democrazia protetta?*, in *http://web.unife.it/progetti/forumcostituzionale/*

_____. 2002[b], *Le regole sono vera sostanza, le primarie sono europee e ci possono salvare anche dalla palude*, relazione tenuta in occasione dell'incontro dei Comitati per l'Ulivo svoltosi a Chianciano il 26 ottobre 2002

_____. 2002[c], *Anche la Corte di Strasburgo arruolata nella "guerra di civiltà"?*, in *Quaderni costituzionali*, a. XXII, n. 1, 81-83

_____. 2002[d], *La forma neoparlamentare di governo alla prova della dottrina e della prassi*, in *Quaderni costituzionali*, a. XXII, n. 1, 107-126

_____. 2002[e], *Quali proposte per una forma di governo stabile ed efficiente*, relazione al Seminario del gruppo D.S. – Ulivo sulla forma di governo svoltosi a Roma il 21 novembre 2002, in *http://www.deputatids.it/Seminari/Forma%20di%20governo/Ceccanti.htm*

_____. 2003, *Le democrazie protette: da eccezione a regola già prima dell'11 settembre*, comunicazione al convegno annuale dell'Associazione italiana dei costituzionalisti svoltosi a Bari il 17-18 ottobre 2003, in *www.associazionedeicostituzionalisti.it/materiali/convegni/aic200310/ceccanti.html*

_____. 2004, *Le democrazie protette e semi-protette da eccezione a regola.* Prima e dopo le Twin Towers, Torino, Giappichelli

CECCHERINI E., *I poteri dei Presidenti di assemblea di interpretazione e supplenza dei regolamenti parlamentari*, in AA.VV., *Profili di diritto parlamentare in*

Italia e in Spagna (a cura di G. Rolla e E. Ceccherini), Torino, Giappichelli, 1997, 77-109
Charnay J.P., *Le suffrage politique en France: elections parlementaires, election presidentielle, referendums*, Paris, Mouton, 1965
Cheli E., *Intorno al problema della regolazione dei partiti politici*, in *Studi senesi*, 1958, 234-245
Cherchi M., *La nuova legge spagnola sui partiti politici: strumento di democrazia o atto incostituzionale?*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2003, II, 865-874
Chueca Rodríguez R.L. 1984, *Teoría y práctica del bicameralismo en la Constitución Española*, in *Revista Española de Derecho Constituciona*, a. IV, n. 10, 63-90
_____. 1988, *Mandato libre y mandato de partido*, in Aa.Vv., *Jornadas de estudio sobre el titulo preliminar de la Constitución*, vol. III, Madrid, Ministerio de Justicia-Centro de publicaciones, 1707-1734, ripubblicato, con alcune modifiche, con il titolo *La representación come posibilidad en el Estado de partidos* (mandato libre vs. mandato de partido), in *Revista de Derecho Político*, 1988, n. 27-28, 23-44
Ciaurro G.F., *Gli organi della Camera*, in *Il regolamento della Camera dei deputati.* Storia, istituti, procedure, a cura del Segretariato generale della Camera dei deputati, Roma, 1968, 240-251
Ciaurro G.F., Negri G., *Gruppi parlamentari*, in *Enciclopedia giuridica*, vol. XV, Roma, Treccani, 1989, 1-9
Cidoncha Martín A., Fernández Esteban M.L. (a cura di), *Legislación electoral: Estado, Comunidades Autónomas y Unión Europea*, Madrid, 1999
Colarullo E., *Rappresentanza politica e gruppi delle assemblee elettive*, in E. Colarullo (a cura di) *Rappresentanza politica e gruppi delle assemblee elettive*, atti del convegno tenutosi a Cagliari il 25 settembre 1999, Torino, Giappichelli, 2001
Colliard J.C., *Les régimes parlementaires contemporains*, Paris, Presse de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 1978
Colom Pastor B., *El derecho de petición*, Madrid, 1997
Colomer J.M., *El arte de la manipulación política*. Votaciones y teoría de juegos en la política española, Barcellona, Anagrama, 1990
Congreso de los Diputados. Secretaria General 1991, *Informe de la Secretaria General del Congreso de los Diputados sobre la aplicación de lo dispuesto en el artículo 99 del reglamento del Congreso de los Diputados por inasistencia reiterada o notoria a las sesiones del Pleno y de las Comisiones* del 6 giugno 1991, in *Revista de las Cortes Generales*, 1992, n. 25, 233-285
_____.1993[a], *Nota de la Secretaria General del Congreso de los Diputados sobre requisitos materiales para la constitucion de grupo parlamentario en el Congreso de los Diputados*, del 25 marzo 1993, in *Revista de las Cortes Generales*, 1995, n. 34, 215-223
_____.1993[b], *Nota de la Secretaria General del Congreso de los Diputados acerca de la incidencia sobre un grupo parlamentario del cambio de grupo por parte*

de un señor diputado del 19 luglio 1993, in *Revista de las Cortes Generales*, 1994, n. 31, 183-197

CONNOR W., *The Politics of Ethnonationalism, in Journal of International Affairs*, vol. XXVII, n. 1, 1973, 1-21.

CORNELI A., *La strategia spagnola nella lotta al terrorismo basco*, in *www.grrg.it/articolo_corto.asp?id=210*

COTTA M., *I gruppi parlamentari tra democrazia concertata e maggioritaria*, in *Biblioteca della Libertà*, XXIV, 1989, n. 104, 1, 103-123

CRIADO M., *Nuevas formas de protección del mandato parlamentario en Espana e Italia*, in Politeia, n. 28, pubblicato sul sito *www.scielo.org.ve/scielo* da cui sono tratte le citazioni

CRISAFULLI V., 1955, *La sovranità popolare nella Costituzione italiana (note preliminari)*, in AA.VV., *Scritti giuridici in memoria di Vittorio Emanuele Orlando*, Padova, Cedam, 407-463 ed anche in ID., *Stato, Popolo, Governo. Illusioni e delusioni costituzionali*, Milano, Giuffrè, 1985, 89-146

_____. 1969, *I partiti nella Costituzione*, in *Studi per il XX anniversario dell'Assemblea Costituente*, vol. II, Firenze, Vallecchi, 105-143

CRUZ VILLALÓN P., *Una nota sobre el Senado como Cámara de representación territorial*, in AA.VV., *Parlamento y consolidación democrática*, a cura di J. Cano Bueso e A. Porras Nadales, Madrid, Parlamento de Andalucía, Tecnos, 1994, 43-45

CUBAS J.M., *El Tribunal Constitucional y la configuración de la partecipación política en España*, in *Revista General de Derecho*, 1996, n. 620, 5117-5136

CUOCOLO F., *Istituzioni di diritto pubblico*, X ed., Milano, Giuffrè, 1998

CURRERI S. 1999, *I gruppi parlamentari nella XIII legislatura*, in *Rassegna parlamentare*, n. 2, 263-377

_____. 2000, *Il voto segreto: questioni applicative e prospettive di riforma,* in *Rassegna parlamentare*, n. 1, 141-204

_____. 2004[a], *Democrazia e rappresentanza politica.* Dal divieto di mandato al mandato di partito, Firenze, Firenze University Press, 2004

_____. 2004[b], *Rappresentanza politica e divieto di mandato imperativo nel progetto di riforma costituzionale*, intervento pubblicato il 24 febbraio in *www.forumcostituzionale.it*

DAVIN J.P., *Les groupes parlementaires*, in *Pouvoirs*, 1985, n. 34, 23-29

DE CARRERAS SERRA F., 1996, *El Senado en la Constitución española*, in PAU I VALL F. (a cura di), *El Senado, Cámara de representación territorial.* III Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos, Madrid, Tecnos, 1996, 25-37

_____. 2004, *Los partidos en nuestra democracia de partidos*, in *Revista española de Derecho Constitucional*, a. XXIV, n. 70, 91-126

DE ESTEBAN J., 1980, *Un Estado democrático*, in J. DE ESTEBAN, L. LÓPEZ GUERRA *El régimen constitucional español*, vol I, Barcelona, Labor Universitaria

_____. 1990, *El fenómeno español del transfuguismo político y la jurisprudencia constitucional*, in *Revista de Estudios Políticos*, n. 70, 7-32

_____. 2002, *La polémica y necesaria Ley de Partidos*, in *El Mundo*, 15 aprile 2002

De Esteban J., López Guerra L., *Los partidos politicos en la España actual*, Barcellona, Planeta, 1982

De la Pena Rodríguez L., *Derecho parlamentario español y Tribunal Constitucional*: un estudio sobre la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, ex artículo 42 de la Ley orgánica del Tribunal Constitucional (1981-1986), Granada, Comares, 1998

De Otto Pardo I., 1978, *Nación*, in *Nueva Enciclopedia Jurídica*, vol. XVI, Barcellona, Seix, 790-803

_____. 1985, *Defensa de la Constitución y partidos políticos*, Madrid, Centro de estudios constitucionales

De Vega García P., *Significado constitucional de la representación politica*, in *Revista de Estudios políticos*, 1985, n. 44, 25-45, ripubblicato quale III parte de *Artículo 67. La prohibición de mandatos y del mandato imperativo y la oblicación de convocatoria reglamentaria de las Camaras*, in Aa. Vv., *Comentarios a la Constitución española de 1978*, a cura di O. Alzaga Villaamil, vol. VI, Madrid, Cortes Generales – Editoriales de derecho reunidas, 1996, 121-145

De Vergottini G. 1993, *Diritto costituzionale comparato*, IV ed., Padova, Cedam

_____. 1997, *Diritto costituzionale*, Padova, Cedam

Del Castillo P., 1992, *Financiación de los partidos políticos: la reforma necesaria*, in González Encinar J.J. (a cura di), *Derecho de partidos*, Madrid, Espasa Universidad-Calpe, 149-169

_____. 1998, *El sistema electoral español: una revisión de las propuestas de reforma*, in Aa.Vv., *El sistema electoral a debate: veinte años de rendimiento del sistema electoral español (1977-1997)*, a cura di J. Montabes, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas – Parlamento de Andalucía, 71-76

Di Muccio P., 1975, *I gruppi parlamentari al Senato della Repubblica*, in *Civitas*, 1975, n. 1 ed anche in *Scritti sul Parlamento*, Roma, Bulzoni, 1978, 19-80

_____. 1990, *Le immunità parlamentari in Spagna*, in *Quaderni costituzionali*, a. X, n. 2, agosto, 369-375

Díez-Picazo L.M., *Transfuguismo y deontología política*, in *Anuario del gobierno local 1998*, Madrid, Marcial Pons, 1999, 79-90

Diaz Revorio F.J., *El acatamiento a la Constitución y el acceso al ejercicio de cargos publicos representativos*, in *Revista de las Cortes Generales*, 1993, n. 28, 121-157

Duranti F., *Un singolare conflitto tra Corti in Spagna*, in *Quaderni costituzionali*, a. XXIV, n. 2, giugno 2004, 399-401

Duverger M., *Les partis politique*, Paris, Librairie Armand Colin, 1958, trad. it. *I partiti politici*, Milano, Edizioni di Comunità, 1961

Elia L. 1964, *Realtà e funzione del partito politico: orientamenti ideali, interessi di categoria e rappresentanza politica*, in *Partiti e Democrazia* – Atti del III Convegno di S. Pellegrino, Roma, 107-145

_____. 1970, *Governo (forme di)*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XIX, Milano, Giuffrè, 634-675

Entrena Cuesta R., *Grupos minoritarios y acceso a las Cortes: incidencias procesales y materiales en las elecciones de 1999*, in *Corts. Anuario de derecho*

parlamentario, 2001, n. 10 extraordinario, Valencia, Corts Valencianes, 2001, 67-82

ESPÍN E., *La elección de los parlamentarios*, in DE ESTEBAN J., LÓPEZ GUERRA L, *El régimen constitucional español* (con la collaborazione di E. Espín e J. García Morillo), vol. II, Barcelona, Labor Universitaria, 1982, 54-68

ESPÍN TEMPLADO E., *Una reflexión sobre la representación política y los sistemas electorales en las democracias constitucionales*, in AA.VV., *Formas de gobierno y sistemas electorales. La experiencia italiana y española*, a cura di G. Ruiz-Rico e S. Gambino, Valencia, Tirant lo Blanch, 1997, 27-41 (trad. it. *Una riflessione su rappresentanza politica e sistemi elettorali nelle democrazie costituzionali*, in AA.VV., *Forme di governo, sistemi elettorali, partiti politici: Spagna e Italia*, a cura di S. Gambino e G. Ruiz-Rico Ruiz, Rimini, Maggioli, 1996, 1-12)

ESPOSITO C., *I partiti nella Costituzione italiana*, in *Studi di diritto costituzionale in memoria di Luigi Rossi*, Milano, Giuffrè, 1952, 131-163 ed anche in *La costituzione italiana*, Padova, Cedam, 1954, 215-243

EZQUIAGA GANUZAS J., SAIZ ARNAIZ A., *Lagunas reglamentarias y función supletoria del Presidente del Congreso de los Diputados* (a propósito de la Resolución de la Presidencia del Congreso de 9 de septiembre de 1986, sobre organización y funcionamiento del Grupo Parlamentario Mixto), in *Revista Vasca de Administración Pública*, 1987, n. 17, 7-27

FALZONE V., PALERMO F., COSENTINO F. (a cura di), *La Costituzione della Repubblica italiana illustrata con i lavori preparatori*, Milano, Mondadori, 1976

FERNÁNDEZ DE SIMÓN BERMEJO E., *Crónica de la Asamblea Regional de Murcia: un año de actividad*, in *Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario*, Asemblea Regional de Murcia – Universidad de Murcia, 1989, n. 1, 245-263

FERNÁNDEZ SARASOLA I., *Un derecho residual: el derecho de petición en el ordenamiento constitucional español*, in *Revista Vasca de Administración Pública*, 2000, n. 58, 137-169

FERNANDEZ SEGADO F., 1985, *La composicion del Congreso del Senado des la perspectiva del Derecho comparado y Constitución, sistema electoral y elecciones en España*, in *Revista de Derecho Público*, 80 ss.

_____. 1986, *Aproximación a la nueva normativa electoral*, Madrid, Dykinson

_____. 1994, *Partidos políticos, representación parlamentaria e interdicción del mandato imperativo*, in *Revista de las Cortes Generales*, n. 32, 35-85

_____. 1996, *Artículo 69: el Senado*, in AA.VV., *Comentarios a la Constitución española de 1978*, a cura di O. Alzaga Villaamil, vol. VI, Madrid, Cortes Generales – Editoriales de derecho reunidas, 179-277

FERNÁNDEZ-CARCICERO Y GONZÁLEZ C.J., *Representación política y representación territorial en el sistema constitucional español*, in AA.VV., I Jornadas de derecho parlamentario (21-24 marzo 1984), vol. II, Madrid, Congreso de los Diputados, 1985, 949-962

FERNÁNDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR A., 1982, *El control estructural-funcional de los partidos políticos en la jurisprudencia contencioso-administrativa*, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, a. II, n. 4, 123-131

_____. 1990, *La pretensión estatal de someter a normas jurídicas la actuación de los partidos políticos*, in *Revista de Derecho Político*, n. 31, 69-88
FERNÁNDEZ-VIAGAS BARTOLOMÉ P., *La inviolabilidad e inmunidad de los Diputados y Senadores*: la crisis de los «privilegios» parlamentarios, Madrid, Civitas, 1990
FERRARI G.F., *Rappresentanza istituzionale*, in *Enciclopedia Giuridica Treccani*, vol. XXV, Roma, 1991, 1-4
FERRI G.D., *Studi sui partiti politici*, Roma, Edizioni dell'Ateneo, 1950
FINER H., *Teoría y práctica del Gobierno moderno*, Madrid, Tecnos, 1964
FLORES GIMÉNEZ F. 1998, *La democracia interna en los partidos políticos*, Madrid, Congreso de los Diputados
_____. 2000, *La posición constitucional de los partidos políticos no es la que era*, in AA.VV., *La justicia constitucional en el Estado democrático*, a cura di E. Espín Templado e F.J. Díaz Revorio, Valencia, Tirant lo Blanch, 281-287
FOSSAS ESPADALER E., *El derecho de acceso a los cargos públicos*, Madrid, Tecnos, 1993
FUSARO C., *La legge elettorale e la forma di governo regionale*, in *Saggi e materiali di diritto regionale* (a cura di A. Barbera e L. Califano), Rimini, Maggioli, 1997, 223-308
GALLEGO CASTEÑERA C., *Los partidos politicos en el ordenamiento constitucional español* (Constitución de 1978), Madrid, Universidad Complutense, 1988
GARCÍA E. 1989, *Inmunidad parlamentaria y Estado de partidos*, Madrid, Tecnos
GARCÍA E. 2001, *Spagna*, in *Le Costituzioni dei paesi dell'Unione europea*, a cura di E. Palici di Suni Prat, F. Cassella, M. Comba, Padova, Cedam, 2001, 771-789
GARCÍA FERNÁNDEZ J., *Los grupos territoriales del Senado*, in *Revista de Derecho Politico*, 1984, n. 21, 141 ss.
GARCÍA GUERRERO J.L., *Democracia representativa de partidos y grupos parlamentarios*, Madrid, Congreso de los Diputados, 1996
GARCÍA MARTINEZ M.A., *El procedimiento legislativo*, Madrid, Congreso de los Diputados, 1987
GARCÍA MEXÍA P. *Problemas jurídico-parlamentarios de la creación de un grupo parlamentario mixto* (dictamen de la Secretaría general de la Asamblea de Madrid sobre las repercusiones jurídico-parlamentarias de la creación del grupo parlamentario mixto), in *Revista de las Cortes generales*, 1999, n. 46, 189-227
GARCÍA MORILLO J., *La organización de las Cortes Generale*, in DE ESTEBAN J., LÓPEZ GUERRA L, *El régimen constitucional español*, vol. II (con la collaborazione di E. Espín e J. García Morillo) Barcelona, Labor Universitaria, 1982, 68-128
GARCÍA PELAYO M., *El Estado de Partidos*, Madrid, Alianza, 1986
GARCÍA ROCA J., 1995, *La dificil noción de cargo público representativo y su función delimitadora de uno de los derechos fundamentales del artículo 23.2 de la Constitución*, in *Revista de las Cortes Generales*, n. 34, 51-125
_____. 1999, *Cargos públicos representativos*: un estudio sobre el artículo 23.2 de la Constitución, Pamplona, Aranzadi editorial
GARCÍA SORIANO M.V., *Elementos de derecho electoral*, Valencia, Tirant Lo Blanch, 1999

GARCÍA-ATANCE GARCÍA M.V., *La indelegabilidad del voto y la Junta de Portavoces*, in *Revista de Derecho Político*, 1992, n. 36 (monografico su "La reforma Constitucional"), 399-406

GARCÍA-ESCUDERO MÁRQUEZ P., 1993, *Consideraciones sobre la duración del mandato de los senadores designados por la Comunidades Autónomas*, in *Revista de las Cortes Generales*, 1993, n. 28, 37-99

_____. 1995, *Los senadores designados por las Comunidades Autónomas*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1995

_____. 1999, *La duración del mandato de los senadores designados por la Comunidades Autónomas. Estado de la cuestión*, in *Revista de las Cortes Generales*, n. 47, 157-165

GARRIDO FALLA (a cura di), *Comentarios a la Constitución*, Madrid, Civitas, 1980

GARRORENA MORALES Á, 1984, *El Estado Español como Estado social y democrático de Derecho*, Madrid, Tecnos

_____. 1991, *Representación política y Constitución democrática* (hacia una revisión crítica de la teoría de la representación), Madrid, Civitas,

_____. 1994, *Representación política, elecciones generales y procesos de confianza en la España actual*, Madrid, Instituto de Estudios Económicos

GATTI C., *I gruppi parlamentari nella Germania occidentale e in Italia. Uno studio sull'istituzionalizzazione politica*, Milano, Franco Angeli, 1986

GIANNINI M.S., *Prefazione* di G. Burdeau, *Il regime parlamentare nella Costituzioni europee del dopoguerra*, trad. it. a cura di Cotta, Milano, 1950, I-XXIII

GIL A.L., *El procedimiento de reforma del Reglamento Parlamentario*, in AA. VV., *El Reglamento Parlamentario: propuestas de reforma* (a cura di J.M. Corona Ferrero, Á.L. Sanz Pérez, M. Souto Galvan), Santander, Parlamento de Cantabria – Foro21, 2000, 455-497

GIULIANI E.M., *Sistemi elettorali e loro incidenza su alcune realtà istituzionali (Italia, Gran Bretagna, Francia, Spagna)*, Poggibonsi, s.d.

GOMEZ DE LIAÑO I., *La ley, el juez y el demonio*, in *El Mundo*, 17 settembre 2002

GONZÁLEZ CASANOVA J.A., *Teoría del Estado y Derecho constitucional*, III ed., Barcellona, Vicens-Vives, 1984

GONZÁLEZ ENCINAR J.J., 1990, *Representación y partidos políticos*, in AA.VV., *El Parlamento y sus transformaciones actuales*, a cura di A. Garrorena Morales, Madrid, Assemblea regionale di Murcia, Tecnos, 75-79

_____. 1992, *Democracia* de *partidos «versus» Estado de partidos*, in González Encinar J.J. (a cura di), *Derecho de partidos*, Madrid, Espasa Universidad-Calpe, 17-39

GONZÁLEZ HERNÁNDEZ J.C., *Derecho electoral español. Normas y procedimiento*, Madrid, Tecnos, 1996

GRANADOS CALERO F., *Los grupos parlamentarios y su efecto expansivo en el funcionamiento de las Cámaras*, in *Corts. Anuario de derecho parlamentario, 2001, n. 10 extraordinario*, Valencia, Corts Valencianes, 2001, 83-99

GRATTERI A., *Come si protegge la democrazia? Il caso Batasuna e la Costituzione spagnola*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2002, IV, 1719-1724

Grimm D., *Mandato representativo, estatuto del parlamentario y partidos. Alemania*, in Aa.Vv., *Democracia representativa y parlamentarismo*: Alemania, España, Gran Bretaña e Italia, a cura di A. Lopez Pina, Madrid, Secretaría General del Senado, 1994, 195-216

Groppi T., 1992, *La forma di governo a livello regionale e locale in Spagna*, in S. Gambino (a cura di), *L'organizzazione del governo locale. Esperienze a confronto (Italia, Spagna, R.F.T., Gran Bretagna, Francia, Austria, U.S.A.)*, Rimini, 141-171

_____. 1995, *Sistemi elettorali e forma di governo. Il caso spagnolo*, in Aa.Vv., *Forme di governo e sistemi elettorali*, a cura di S. Gambino, Padova, Cedam, 109-130

Gueli V., *Relazione al convegno su* «Parlamento e partiti come problema attuale della democrazia», Roma, aprile-luglio 1963, Milano, 1964, in *Scritti vari*, II, Milano, Giuffrè, 1976, 1339-1361

Guerrero Salom E., *Democracia de partidos. Partidos democráticos. Democracia en los partidos*, in Aa.Vv., *Los partidos políticos en España*, Barcellona, 1979, 224-260

Guidi G., *I gruppi parlamentari del Parlamento europeo*, Rimini, Maggioli, 1983

Guillén López E., *La continuidad parlamentaria: las Diputaciones Permanentes,* Madrid, Civitas, 2002

Hauriou M., *Études constitutionnelles. La Souveraineté nazionale*, extrait du Recueil de Legislation, 1912, Toulouse-Paris, 1912

Heller H., *La sovranità.* Contributo alla teoria del diritto dello Stato e del diritto internazionale, 1927, in *La sovranità ed altri scritti sulla dottrina del diritto e dello Stato*, a cura di P. Pasquino, Milano, Giuffrè, 1987, 67-301

Herrero M., *Intervento*, in Aa.Vv., *Régimen jurídico de los partidos políticos y Constitución* (dibattito svolto nel Centro di Studi Costituzionali di Madrid il 14 febbraio 1994), Madrid, Centro de Estudios Constitucionales – Boletín Oficial del Estado, 1994, 79-85

Jesse E., *Split-voting in the Federal Republic of Germany: An Analisis of the Federal Elections from 1953 to 1987*, in *Electoral Studies*, 1988, 7:2, 109-124

Jiménez Campo J., 1981, *La intervención estatal del pluralismo* (notas a una sentencia del Tribunal Constitucional), in *Revista Española de Derecho Constitucional*, a. I, n. 1, 161-183

_____. 1988, *Sobre el régimen jurídico-constitucional de los partidos políticos*, in *Revista de Derecho Político*, n. 26, 9-26 ed in Aa.Vv., *Jornadas de estudio sobre el titulo preliminar de la Constitución*, vol. III, Madrid, Ministerio de Justicia-Centro de publicaciones, 1988, 1623-1644

_____ 1992, *Los partidos políticos en la jurisprudencia constitucional*, in González Encinar J.J. (a cura di), *Derecho de partidos*, Madrid, Espasa Universidad-Calpe, 201-244

_____. 1994, *Diez tesis sobre la posición de los partidos políticos en el ordenamiento español*, in Aa.Vv., *Régimen jurídico de los partidos políticos y Constitución*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales – Boletín Oficial del Estado, 33-48

JIMÉNEZ DE PARGA M., *La ilusión política.* ¿Hay que reinventar la democracia en España?, Madrid, Alianza, 1993

KAROL K.S., *Suicidio a Madrid*, in *Il manifesto*, 29 agosto 2002, 1

KELSEN H., 1981, *Essenza e valore della democrazia*, a cura di G. Melloni, in ID., *La democrazia*, Bologna, Il Mulino, 35-144 (trad. it. di *Vom Wesen und Wert der Demokratie*, in *Archiv für Sozialwissenschaft und Sozialpolitik*, n. 47, 1920-21, 50 ss.; II ed. riveduta pubblicata in Tübingen, J.C.B. Mohr, 1929)

LAFERRIÈRE J., *Manuel de Droit constitucionnel*, II ed., Paris, Montchrestien, 1947

LANCHESTER F., *Il problema del partito politico: regolare gli sregolati*, in *Quaderni costituzionali*, a. VIII, n. 3, dicembre 1988, 437-458

LA PERGOLA A., Intervento in F.J. GARCÍA ROCA, P.L. MURILLO DE LA CUEVA, *Democracia interna y control de los partidos políticos. Crónica del encuentro italo-español de octubre de 1983*, in *Revista de Estudios Políticos*, 1984, n. 42, 263-268

LARIOS PATERNA M.J., 1995, *El grupo mixto en los Parlamentos de las Comunidades Autónomas*, in *Revista de las Cortes Generales*, n. 36, 43-104

_____. 1996, *El grupo mixto y el transfuguismo politico. Un comentario a la Sentencia del Tribunal Constitucional n. 44/1995 de 13 de febrero*, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, a. XVI, n. 46, 239-255

_____. 2001. *Régimen jurídico del cambio del grupo parlamentario en las Cámaras legislativas del Estado Español*, in *Corts. Anuario de derecho parlamentario, 2001, n. 10 extraordinario*, Valencia, Corts Valencianes, 101-117

LAVAGNA C., *Il sistema elettorale nella Costituzione italiana*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1952, ora in *Problemi giuridici delle istituzioni*, Milano, Giuffrè, 1984, 37-61

LIJPHART A., LÓPEZ PINTOR R., *Alphabetic Bias in Partisan Elections: Patterns of Voting for the Spanish Senate, 1982 and 1986*, in *Electoral Studies*, 1988, 7:3, 225-231

LINDE PANIAGUA E., 1982[a], *El grupo Parlamentario de Acción Democrática*, in *Revista de Derecho Politico*, n. 14, 133-136

_____. 1982[b], *El grupo Parlamentario de Acción Democrática*, in *El Pais* del 3 gennaio

_____. 1996, *Artículo 66 – Las Cortes generales*, in AA.VV., *Comentarios a la Constitución española de 1978*, a cura di O. Alzaga Villaamil, vol. VI, Madrid, Cortes Generales – Editoriales de derecho reunidas, 97-118

LINZ J.J., *Il sistema partitico spagnolo*, in *Rivista italiana di scienza politica*, n. 3, dicembre 1978, 363-414

LOMBARDI G., *Corrientes y democracia interna de los partidos políticos*, in *Revista de Estudios Políticos*, 1982, n. 27, 7-28

LÓPEZ GUERRA L., *Parlamento y jurisprudencia constitucional*, in AA.VV., *Parlamento y consolidación democrática*, a cura di J. Cano Bueso e A. Porras Nadales, Madrid, Parlamento de Andalucía, Tecnos, 1994, 65-75

LORENZINI L., *Le commissioni legislative in Spagna: origini, disciplina e funzioni dell'istituto*, in *Quaderni costituzionali*, a. XV, n. 3, dicembre 1995, 455-466

LUCAS VERDÚ P., 1980, *Los partidos políticos en el ordenamiento constitucional español*, in *Revista de Política Comparada*, n. 2, 31-70

_____. 1983, *Artículo 1.°. Estado social y democrático de derecho*, in AA. VV., *Comentarios a las leyes políticas*, a cura di O. Alzaga Villaamil, vol. I, Madrid, Endersa, 1983, 57 ss. (da cui sono tratte le citazioni) ripubblicato con modifiche in AA.VV., *Comentarios a la Constitución española de 1978*, a cura di O. Alzaga Villaamil, vol. I, Madrid, Cortes Generales – Editoriales de derecho reunidas, 1996, 95-164

_____. 1984, *Curso de derecho político*, IV vol., Madrid, Tecnos

LUCIANI M., *Il voto e la democrazia. La questione delle riforme elettorali in Italia*, Roma, Editori Riuniti, 1991

MADUREIRA L., DE SÁ CARVALHO A., *The status of parliamentary* groups, in *Constitutional and Parliamentary Information*, n. 172, 1996, 182-247 ovvero in *Informations Constitutionnelles et parlamentaires*, n. 172, 1996, 200-270

MANNINO A. 1973, *Indirizzo politico e fiducia nei rapporti tra Governo e Parlamento*, Milano, Giuffrè

_____. 1991, *Lineamenti generali della forma di governo nell'organizzazione costituzionale dello Stato e delle Regioni*, in *Quaderni regionali*, n. 3, settembre – dicembre, 593-617.

_____. 2001[a], *La mobilità parlamentare tra principio democratico , rappresentanza nazionale e divieto di mandato*, in *Democrazia, rappresentanza, responsabilità*, a cura di L. Carlassare, Padova, Cedam, 61-80

_____.2001 [b], *L'abuso della mobilità parlamentare: ripensare il divieto del mandato imperativo*, in *Quaderni costituzionali*, a. XXI, n. 1, 135-137

MANZELLA A., 1977, *Il Parlamento*, Bologna, Il Mulino

_____. 1982, *Le* Cortes *nel sistema costituzionale spagnolo*, in AA.VV., *La Costituzione spagnola del 1978*, a cura di E. García de Enterría e A. Predieri, Milano, Giuffrè, 453-498

_____. 1991, *Il Parlamento*, nuova edizione, Bologna, Il Mulino

_____. 1995, *Il primo Parlamento maggioritario*, in *Politica in Italia. I fatti dell'anno e le interpretazioni. Edizione 1995*, a cura di P. Ignazi e R.S. Katz, Bologna, Il Mulino, 161-174

MARCO MARCO J.J., *La negativa del Congreso de los Diputados a la constitución del grupo parlamentario gallego en la VII* legislatura, in *Corts. Anuario de derecho parlamentario*, 2001, n. 10 extraordinario, Valencia, Corts Valencianes, 2001, 119-140

MÁRQUEZ CRUZ G., 1994, *Bases para el estudio de la inestabilidad política en los Gobiernos locales*, in *Revista de Estudios Políticos*, n. 86, 261-311

_____. 1999[a], *Veinte años de democracia local en España: elecciones, producción de gobierno, moción de censura y elite política (1979-1999)*, in *Revista de Estudios Políticos*, n. 106, 289-334

_____. 1999[b], *Las élites políticas en* España, in *Revista de Estudios Locales*, n. 28, 1999

MARSOCCI P., *I gruppi parlamentari in Spagna,* in AA.VV., *Rappresentanza politica, gruppi parlamentari, partiti: il contesto europeo*, vol. I, a cura di S. Merlini, Torino, Giappichelli, 2001, 283-336

Martín Mateo R, *La intervención de los grupos de interés en la gestación de las leyes*, in *Corts. Anuario de derecho parlamentario, 2001, n. 10 extraordinario*, Valencia, Corts Valencianes, 2001, 141-160
Martines T., *Diritto costituzionale*, IX ed., Milano, Giuffrè, 1997
Martínez I.C., *El Gobierno vasco recurrirá la Ley de Partidos ante el Constitucional*, in *El Pais*, 25 settembre 2002, 18
Martínez A., Méndez A., *La representación política en el Congreso Español*, in *El Congreso de los Diputados en España: funciones y rendimiento*, a cura di A. Martínez, Madrid, Tecnos, 2000, 223-270
Martínez Cuadrado M., *Bases, principios y criterios para la reforma de la Ley Electoral en 1977*, in *Revista de Política Comparada*, 1981, n. 6, 31 ss.
Martínez Sospedra M., 1983, *Aproximación al derecho constitucional español. La Constitucion de 1978*, II ed., Valencia, Fernando Torres Editor
_____. 1985, *El concepto constitucional de circunscripción y sus efectos sobre la eficacia del principio de soberanía popular*, in Aa.Vv., *I Jornadas de derecho parlamentario* (21-24 marzo 1984), vol. II, Madrid, Congreso de los Diputados, 989-1006
_____. 1990, *La reforma del Senado*, Valencia, Fundación Universitaria San Pablo – C.E.U
_____. 1997, *Democracia, pluralismo, representación (consideraciones acerca de la reforma del Parlamento)*, in *Corts. Anuario de derecho parlamentario*, 1997, n. 4, Valenza, Corts Valencianes, 239-268
_____. 2001, *La jaula de hierro: la posición del parlamentario en el grupo*, in *Corts. Anuario de derecho parlamentario, 2001, n. 10 extraordinario*, Valencia, Corts Valencianes, 161-188
Massó Garrote M.F., *I diritti fondamentali e le libertà pubbliche nella Costituzione spagnola del 1978 e nella giurisprudenza costituzionale*, in *I vent'anni della Costituzione spagnola nella giurisprudenza del Tribunale costituzionale*, a cura di L. Pegoraro, A. Rinella e R. Scarciglia, Padova, Cedam, 2000, 43-70
Maus D., *La practique institutionnelle française*, in *Revue Française de Droit Constitutionel*, n. 14, 1993, 517-564
Medrano A.P., *La disciplina parlamentaria en las Cortes Generales*, in *Anuario Juridico de la Rioja*, 1998, n. 4, 323-361
Mimmi F., *Non è colpita la libertà ma la matrice del terrore*, in *L'Unità*, 28 agosto 2002, 11
Mirón Ortega M.A., *Subvenciones y contabilidad de los grupos parlamentarios*, in *Corts. Anuario de derecho parlamentario*, 2001, n. 10 extraordinario, Valencia, Corts Valencianes, 2001, 189-203
Molas I., Pitarch I.E., *Las Cortes Generales en el sistema parlamentario de Gobierno*, Madrid, Tecnos, 1987
Molíns J., in Aa.Vv., *Régimen jurídico de los partidos políticos y Constitución* (dibattito svolto nel Centro di Studi Costituzionali di Madrid il 14 febbraio 1994), Madrid, Centro de Estudios Constitucionales – Boletín Oficial del Estado, 1994, 99-106

MONTERO J.R. 1991, *Le liste elettorali in Spagna: tra attese di riforma e fattori del comportamento elettorale*, in *Le forme di governo nei moderni ordinamenti policentrici*. Tendenze e prospettive nell'esperienza costituzionale italiana e spagnola, a cura di G. Rolla, Milano, Giuffrè, 239-275

_____. 1998, *El debate sobre el sistema electoral: rendimientos, criterios y propuestas de reforma*, in *Revista de Estudios Políticos*, 1997, n. 95, 9-46 ripubblicato, con lievi modifiche, con il titolo *Sobre el sistema electoral español: rendimientos políticos y criterios de reforma*, in AA. VV., *El sistema electoral a debate: veinte años de rendimiento del sistema electoral español (1977-1997)*, a cura di J. Montabes, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas – Parlamento de Andalucía, 37-70 (da cui sono tratte le citazioni)

MONTERO J.R. - GUNTHER R., *Sistemas "cerrados" y listas "abiertas": sobre algunas propuestas de reforma del sistema electoral en España*, in AA. VV., *La reforma del régimen electoral*, Madrid, Centro de Estudios Consticucionales, 1994, 13-88

MONTERO J.R., LLERA F.J. - TORCAL M., *Sistemas electorales en España: una recapitulación*, in *Revista española de investigaciones sociológicas*, 1992, a. XII, n. 58, 7-56

MONTERO J.R., VALLÈS J.M., *El debate sobre la reforma electoral.¿Para qué las reformas?*, in *Claves de razón práctica*, 1992, n. 22, 2-11

MONTESINOS GARCÍA J.A., 1997, *Los grupos parlamentarios y su integridad en el período legislativo*, in *Corts. Anuario de derecho parlamentario*, 1997, n. 4, Valenza, Corts Valencianes, 269-277

_____. 1999, *La propiedad de los escaños obtenidos electoralmente en listas cerradas*, in *Corts. Anuario de derecho parlamentario*, 1999, n. 8, Valenza, Corts Valencianes, 283-290

MONTORO PUERTO M., *Pluralismo político, partidos políticos y organizaziones sindacales*, in *Temas constitucionales de actualidad*, a cura di M. Montoro Puerto, Pamplona, Ediciones Universidad de Navarra, 1993, 153-195

MORALES ARROYO J.M., 1985 *La posición jurídica de los sujetos colectivos en el Parlamento de Andalucía*, in AA.VV., I Jornadas de derecho parlamentario (21-24 marzo 1984), vol. II, Madrid, Congreso de los Diputados, 1137-1173

_____. 1990, *Los grupos parlamentarios en las Cortes generales,* Madrid, Centro de Estudios Constitucionales

_____. 1997, *La renuncia como medio para finalizar el mandato parlamentario*, in AA. VV., *Parlamento y Justicia Constitucional. IV Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos*, Pamplona, Aranzadi, 277-291

_____. 2001, *La realidad y la ficción en las normas sobre la Constitución de los grupos parlamentarios*, in *Corts. Anuario de derecho parlamentario, 2001, n. 10 extraordinario*, Valencia, Corts Valencianes, 205-230

_____. 2004, *Las consecuencias colaterales de la disolución de Batasuna*, in *Revista española de Derecho Constitucional*, a. XXIV, n. 71, 243-279

MORODO R., *Derecho de partidos: un proyecto de ley polémico*, in *El Pais*, 17 aprile 2002

MORODO R., MURILLO DE LA CUEVA P.L., *Artículo 6°: Los partidos políticos*, in AA. VV., *Comentarios a la Constitución española de 1978*, a cura di O. Alzaga Villaamil, I, Madrid, Cortes Generales – Editoriales de derecho reunidas, 1996, 301-389

MORODO LEONCIO R., *Artículo 6.°. Partidos Politicos*, in AA.VV., *Comentarios a las leyes políticas* (a cura di O. Alzaga Villaamil), vol. I, Madrid, Endersa, 1983, 231-244

MORTATI C., 1950, *Disciplina dei partiti nella Costituzione italiana*, in *Cronache sociali*, 1950, 2, 25-27 ed ora anche in *Raccolta di scritti* – III. Problemi di diritto pubblico nell'attuale esperienza costituzionale repubblicana, Milano, Giuffrè, 1972, 39-51

_____. 1957, *Note introduttive ad uno studio sui partiti politici*, in *Scritti giuridici in memoria di V.E. Orlando*, vol. II, Padova, Cedam, 113-143

_____. 1972, *Raccolta di scritti* - III. Problemi di diritto pubblico nell'attuale esperienza costituzionale repubblicana, Milano, Giuffrè

_____. 1973, *Le forme di governo*, Padova, Cedam

_____. 1975, *Istituzioni di diritto pubblico*, IX ed., Padova, Cedam

MUNOZ ARNAU J.A., ARÁNZAZU PASCUAL PINEDO M., DEL VAL C., *La disciplina parlamentaria en los Parlamentos autonomicos*, in *Anuario Juridico de la Rioja*, 1998, n. 4, 363-369

MURILLO DE LA CUEVA P.L., *Problemi costituzionali della rappresentanza politica*, in *Le forme di governo nei moderni ordinamenti policentrici*. Tendenze e prospettive nell'esperienza costituzionale italiana e spagnola, a cura di G. Rolla, Milano, Giuffrè, 1991, 159-171

NAVARRO MÉNDEZ J.I., 1999, *Partidos politicos y "democracia interna"*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales

_____. 2000[a], *¿Pueden los partidos políticos expulsar "libremente" a sus afiliados?*, .in *Revista de estudios políticos*, n. 107, 269-295

_____. 2000[b], *Patología del transfuguismo político: grandes males, pero ¿buenos remedios?* (a propósito de la regulación del estatuto de los diputados "no adscritos" contenida en la reforma del Reglamento de la Asamblea de Extremadura, de 29 de marzo de 1999, in *Revista de la Cortes generales*, n. 49, 7-55

NICOTRA I. 2002[a], *Partito islamico e laicità dello Stato*, intervento nella sezione *Telescopio* di *www.forumcostituzionale.it*

_____. 2002[b], *La nuova legge organica sui partiti politici in Spagna al primo banco di prova: il procedimento di "illegalizzazione" del Batasuna*, intervento del 4 ottobre in *www.forumcostituzionale.it*

NOCILLA D., *Brevi note in tema di rappresentanza e responsabilità politica*, in *Scritti su le fonti normative e altri temi di vario diritto in onore di Vezio Crisafulli*, II, Padova, Cedam, 1985, 563-586

NOHLEN D., *Reforma del sistema electoral español: conveniencias, formulas y efectos políticos*, in *Revista de Estudios Políticos*, 1983, n. 34, 61-68

NORTON P., *Dissension in the House of Commons. Intra-Party Dissent in the House of Commons' Division Lobbies 1945-1974*, London, 1975

OBERMANN E., *Alter und Konstanz von Fraktionen, Veränderungen in deutschen Parlamentsfraktionen seit dem Jahre 1920*, Meisenheim am Glam, 1956

OLIVETTI M., *Il* Partido Popular *di Aznar e il patriottismo costituzionale*, in *Diritto pubblico comparato ed europe*, 2002, III, 955-959

OLLERO TASSARA A., *El parlamentario en el sistema político español*, in *Revista de las Cortes Generales*, 1994, n. 31, 7-30

OÑATE P., *Congreso, grupos parlamentarios y partidos*, in *El Congreso de los Diputados en España: funciones y rendimiento*, a cura di A. Martínez, Madrid, Tecnos, 2000, 95-139

OROFINO M., *Archiviato il procedimento costituzionale per la messa fuori legge del* Nationaldemokratische Partei Deutschland, in *Palomar – Osservatorio di diritto costituzionale*, n. 13 aprile 2003 (in *www.unisi.it/ricerca/dip/dir_eco/palomar/palomar.htm*)

ORTEGA SANTIAGO C., *Sobre la forma de Gobierno de las Comunidades Autónomas y sus fuentes normativas de ordenación* (Comentario a la STC 15/2000, de 20 de enero), in *Revista española de derecho constitucional*, n. 59, 2000, 345-372

ORRÙ R., *Spagna: il diritto di petizione nella recente legge organica 4/2001*, in *Diritto pubblico comparato ed europe.*, 2002, I, 267-271

ORTEGA DÍAZ-AMBRONA J.A., *Intervento*, in AA.VV., *Régimen jurídico de los partidos políticos y Constitución*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales – Boletín Oficial del Estado, 1994, 122-124

PACELLI M., *Le strutture* in CIAURRO G.F., PACELLI M., TANDA A.P., *Le Camere del Parlamento. Strutture, funzioni, apparati, regolamenti*, Roma, Colombo, 1988, 3-59

PANIAGUA J.L., *La personalidad e indelegabilidad del voto de los parlamentarios*, in AA.VV., *I Jornadas de Derecho Parlamentario* (21-24 marzo 1984), vol. I, Madrid, Congreso de los Diputados, 1985, 349-354

PAU I VALL F., 1992, *La sumisión a derecho de los criterios interpretativos y las normas supletorias*, in *Revista de las Cortes Generales*, n. 25, 31-46

_____. 1996, (a cura di), *El Senato, Cámara de representación territorial.* III Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos, Madrid, Tecnos

_____. 1997, *Las normas intraparlamentarias y el recurso de amparo constitucional* (comentario de la STC 44/1995), in AA. VV., *Parlamento y Justicia Constitucional. IV Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos*, Pamplona, Aranzadi, 411-419

_____. 1997, (a cura di), *Parlamento y sistema electoral. VI Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos*, Pamplona, Aranzadi, 1999

PAUTASSO G., SEDDA M., *Rapporto sulla Regione Sardegna*, in E. COLARULLO (a cura di), *Rappresentanza politica e gruppi delle assemblee elettive*, Torino, Giappichelli, 2001, 132-155

PECES-BARBA MARTÍNEZ G., *La Constitución Española de 1978. Un estudio de Derecho y Política*, Valencia, F. Torres, 1981

PEDRAZZI C., *Millantato credito*, trafic d'influence, influence pedding, in *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, 1968, 913-969

PÉREZ-MONEO AGAPITO M., *Parámetros para enjuiciar la continuidad entre partidos ilegalizados y agrupaciones de electores* (La conexión entre las Sentencias del Tribunal Supremo de 3 de mayo de 2003 e la STC 85/2003), in *Revista española de Derecho Constitucional*, a. XXIV, n. 70, 2004, 339-371

PÉREZ ROYO J., 1996, *Curso de Derecho Constitucional*, III ed., Madrid, Marcial Pons

_____. 2002[a], *El derecho de Batasuna a no condenar*, in *El Pais*, 25 agosto

_____. 2002[b], *La via penal de ilegalización de Batasuna*, in *El Pais*, 29 agosto

_____. 2002[c], *La suspensión judicial de Batasuna y el derecho de manifestación*, in *El Pais*, 22 settembre

PÉREZ-SERRANO JÁUREGUI N., 1989, *Los grupos parlamentarios*, Madrid, Tecnos

_____. 1996, *Artículo 68: el Congreso de los Diputados*, in AA.VV., *Comentarios a la Constitución española de 1978*, a cura di O. Alzaga Villaamil, vol. VI, Madrid, Cortes Generales – Editoriales de derecho reunidas, 147-177

_____. 2001, *Grupos parlamentarios: pronunciamientos recientes (jurisprudenciales y políticos) al respecto*, in *Corts. Anuario de derecho parlamentario*, 2001, n. 10 extraordinario, Valencia, Corts Valencianes, 231-270

PÉREZ SOLA N., *L'evoluzione del sistema dei partiti in Spagna*, in AA.VV., *Forme di governo, sistemi elettorali, partiti politici: Spagna e Italia*, a cura di S. Gambino e G. Ruiz-Rico Ruiz, Rimini, Maggioli, 1996, 179-214

PERGOLESI F., *Diritto costituzionale*, XV ed., I, Padova, Cedam, 1965

PETTA P., *Gruppi parlamentari e partiti politici*, in *Rivista italiana per le scienze giuridiche*, 1970

PINELLI C., 1984, *Disciplina e controlli sulla "democrazia interna" dei partiti*, Padova, Cedam

_____. 1990. *In tema di inquadramento nei ruoli regionali di personale assunto dai gruppi consiliari*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1990, I, 1112-1115

PIÑAR MAÑAS J.L., *La nuova legge elettorale*, in *Quaderni costituzionali*, a. VI, n. 1, aprile 1986, 162-168

PIZZETTI F., *Rigidità e garantismo nella Costituzione spagnola*, Torino, La Cartostampa, 1979

PIZZORUSSO A., 1969, *I gruppi parlamentari come soggetti di diritto*. Pagine di un saggio giuridico, Pisa, Pacini Mariotti

_____. 1988, *Su alcune particolarità della Costituzione spagnola del 1978. Osservazioni comparatistiche*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1988, II, 26-39

_____. 2004, *La posizione costituzionale del* Tribunal Supremo de España, in *La cittadinanza europea*, anno II, fasc. 2, 387-395

POLITANO I.W., *Il rapporto tra il partito politico e il gruppo parlamentare*, in *L'Amministrazione italiana*, 1988, 10, 1463-1474

PORRAS NADALES A.J., *Representación y democracia avanzada*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales 1994

PORTELLI H., *Droit constitutionnel*, II ed., Paris, Dalloz, 1998

PORTERO MOLINA J.A. 1991, *Sobre la representación política*, in *Revista del Centro de estudios constitucionales*, n. 10, 89-119

_____. 1992, *Elecciones, partidos y representación política*, in González Encinar J.J. (a cura di), *Derecho de partidos*, Madrid, Espasa Universidad-Calpe, 133-148

Powell C.T., *Algunas observaciones sobre el parlamentarismo español contemporáneo*, in *El Congreso de los Diputados en España: funciones y rendimiento*, a cura di A. Martínez, Madrid, Tecnos, 2000, 419-443

Predieri A., *Democrazia nei partiti nella determinazione della politica nazionale*, in *Studi politici*, luglio-dicembre 1960, n. 3-4, 288-297

Presno Linera M.Á., 1998, *La superación del transfuguismo político en las corporaciones locales como exigencia de una representatividad democrática*, in *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonomica*, n. 277, 117-136

_____. 1999, *La reforma del sistema de financiación de los partidos políticos*, in *Revista española de derecho constitucional*, a. XIX, n. 57, settembre-dicembre, 205-228

_____. 2000, *Los partidos y las distorsiones jurídicas de la democracia*, Barcelona, Ariel

_____. 2002[a], *Ruolo dei partiti politici e sviluppo dello Stato autonomico spagnolo*, intervento del 9 settembre 2002 in *www.associazionedeicostituzionalitsti.it*

_____. 2002[b], *¿El fin del "prestamo" de parlamentarios?*, in *Repertorio Aranzadi del Tribunal constitucional*, 2002, 5, 20 ss.

_____. 2004[a], *Proposta formulata al "Simposium sobre crisis de la representación política"* (debate sobre propuestas concretas) svoltosi ad Oviedo il 26-28 maggio 2004) in *http://www.constitucion.rediris.es/simposium/Simposium.html*

_____. 2004[b], *Proposta formulata al "Simposium sobre crisis de la representación política"* (debate sobre propuestas concretas) svoltosi ad Oviedo il 26-28 maggio 2004) in *http://www.constitucion.rediris.es/simposium/Simposium.html*

_____. 2004[c], *El Tribunal Constitucional como segunda instancia electoral en los amparos interpuestos por la agrupaciones de electores a las que se refiere el art. 44.4 Loreg: la STC 85/2003, de 8 de mayo*, in *Teoría y Realidad Constitucional*, 12-13, 2003-2004, 287-605(www.associazionedeicostituzionalisti.it/dibattiti/partiti)

Puente Egido J., *I partiti politici in Spagna*, in *Quaderni costituzionali*, a. VIII, n. 2, agosto 1988, 261-295

Pulido Quecedo M., *El acceso a los cargos y funciones publicas. Un estudio del artículo 23.2 de la Constitución*, Madrid, Parlamento de Navarra – Civitas, 1992

Punset Blanco R., 1980, *El concepto de representación territorial en la Constitución española de 1978*, in *Revista de Derecho Político*, 1980, n. 7, 105-118

_____. 1983, *Las Cortes generales*, Madrid, Centro de Estudios constitucionales

_____. 1992, *Prohibición del mandato imperativo y pertenencia a partidos políticos*, in González Encinar J.J. (a cura di), *Derecho de partidos*, Madrid, Espasa Universidad-Calpe, 119-131

_____. 1996, *El Senado como Cámara de las Comunidades autónomas. Bases de una propuesta*, in F. Pau i Vall (a cura di), *El Senato, Cámara de representación territorial.* III Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos, Madrid, Tecnos, 165-182

Rae D., Ramírez V., Quince años de experiencia. El sistema electoral español, con prefazione di E. Punset, Madrid, McGraw Hill, 1993

RAMÍREZ M., 1979, *Partecipación y pluralismo en la Constitución de 1978*, in AA.VV., *Estudios sobre la Constitución española de 1978* a cura di M. Ramírez, Zaragoza, Libros Pórtico, 55-69

_____. 1980[a], *Los partidos políticos en la Constitución de 1978*, in *Revista de Estudios Políticos*, n. 13, 45-60

_____. 1980[b], *Teoría y prática de los grupos parlamentarios*, in *Revista de Estudios Políticos*, 1979, n. 11, 5-36 ripubblicato con il titolo *El grupo parlamentario* (da cui sono tratte le citazioni), in AA.VV., *Parlamento y sociedad civil* (a cura di M.A. Aparicio), Barcellona, Universidad de Barcelona, 61-92

_____. 1985, *Grupos parlamentarios y sistema de partidos,* in AA.VV., *I Jornadas de derecho parlamentario (21-24 marzo 1984)*, vol. I, Madrid, Congreso de los Diputados, 109-141

_____. 1992, *El reforzamiento de la participación política*, in *Revista de Derecho Político*, n. 36 (monografico su "La reforma Constitucional"), 27-45

RAMÍREZ JIMÉNEZ M., *Partidos políticos en España: hegemonía constitucional, práctica política y crisis actual*, in AA.VV., *Régimen jurídico de los partidos políticos y Constitución*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales – Boletín Oficial del Estado, 1994, 13-31

RANDAZZO B. 2002, *Democrazia e laicità a Strasburgo*, in *Quaderni costituzionali*, a. XXII, n. 1, 83-85

_____. 2004, *Ancora sullo scioglimento del Refah Partisi turco: la Corte dei diritti non ci ripensa*, in *Quaderni costituzionali*, a. XXIV, n. 1, 173-174

RAZQUIN LIZARRAGA M.M., *Elecciones y governabilidad*, in *Corts. Anuario de derecho parlamentario*, 1999, n. 8, Valenza, Corts Valencianes, 1999, 291-301

RECODER DE CASSO E., *Articulos. 66-80*, in AA.VV., *Comentarios a la Constitución*, a cura di F. Garrido Falla, Madrid, Civitas, 1985, 1011-1215

REYES PÉREZ ALBERDI M., *La formazione dei gruppi parlamentari e la prassi del "prestito dei parlamentari" nel* Congreso de los Diputados *dopo la sentenza del Tribunale costituzionale n. 64 dell'11 marzo 2002*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo,* III, 2003, 1299-1315

RENIU VILAMALA J.M., *La representación política en crisis. El transfuguismo como estrategia política*, in AA.VV., *El debate sobre la crisis de la representación política*, a cura di A.J. Porras Nadales, Madrid, Tecnos, 1996, 265-290

REQUEJO RODRÍGUEZ P., Proposta formulata nel "Simposium sobre crisis de la representación política" (debate sobre propuestas concretas) svoltosi ad Oviedo il 26-28 maggio 2004) in *http://www.constitucion.rediris.es/simposium/Simposium.html*

RESCIGNO G.U., 1970, *Gruppi parlamentari*, in *Enciclopedia del Diritto*, vol. XIX, Milano, 1970, 779-798

_____. 1994, *Nuovi e vecchi partiti e art. 49 della Costituzione*, in AA. VV., *Lo stato delle istituzioni italiane. Problemi e prospettive*, Atti del convegno organizzato dall'Accademia Nazionale dei Lincei svoltosi a Roma dal 30 giugno al 2 luglio 1993, Milano, Giuffrè, 175-181

_____. 2001, *Corso di diritto pubblico*, V ed., Bologna, Zanichelli

Rescigno P., *L'attività di diritto dei Gruppi parlamentari* (nota a commento della sentenza del Tribunale di Roma del 29 aprile 1960), in *Giurisprudenza costituzionale*, 1961, 295-307
Revenga Sánchez M., *La formación del Gobierno en la Constitución española de 1978*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1988
Reviriego Picón F., Proposta formulata al "Simposium sobre crisis de la representación política" (debate sobre propuestas concretas) svoltosi ad Oviedo il 26-28 maggio 2004) in *http://www.constitucion.rediris.es/simposium/Simposium.html*
Ridaura Martínez M.J., *La jurisprudencia del Tribunal Constitucional español sobre grupos parlamentarios*, in *Corts. Anuario de derecho parlamentario*, 2001, n. 10, Valencia, Corts Valencianes, 2000, 271-294
Ripollés Serrano M.R., *Los grupos parlamentarios en el Senado español: 1979-2000. Análisis desde la perspectiva institucional*, in *Corts. Anuario de derecho parlamentario*, 2001, n. 10, Valencia, Corts Valencianes, 2000, 295-329
Ritterspach T., *Costituzionalità ed incostituzionalità dei partiti nell'ordinamento federale tedesco*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, I, 1968, n. 2, 59-83
Rodríguez Á., *El artículo 6 de la Constitución: los partidos políticos*, in *Revista de Derecho Político*, 1992, n. 36 (monografico su "La reforma Constitucional"), 47-64
Rodríguez Ramos L., *Transfuguismo retribuido y cohecho*, in *Actualidad Penal*, 1994, n. 22, 439-448
Rodríguez-Zapata J., *Teoría y práctica del derecho constitucional*, Madrid, Tecnos, 1996
Romano S., *Così i baschi restano senza partito*, in *Corriere della sera* del 27 agosto 2002
Rossano C. 1972, *Partiti e Parlamento nello Stato contemporaneo*, II ed., Napoli, Jovene
_____. 1978, *Problemi di struttura dello stato sociale contemporaneo.* Lezioni di dottrina dello stato, Napoli, Jovene
Rouvillois F., *Heurs et malheurs d'un principe: le vote personnel des députés*, in *Revue du Droit Public et de la science politique en France et a l'Étranger*, 1998, n. 3, 781-815
Rubio Llorente F., 1991, *Prólogo* in F. Caamaño Dominguez, *El mandato parlamentario*, Madrid, Congreso de los Diputados, 13-16
_____. 1993[a], *El Parlamento y la representación politica*, in Aa.Vv., *I Jornadas de Derecho Parlamentario*, (21-24 marzo 1984), vol. I, Madrid, Congreso de los Diputados, 1985, 143-170 ed in *La forma del poder* (Estudios sobre la Constitución), Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 221-240
_____. 1993[b], *La forma del poder* (Estudios sobre la Constitución), Madrid, Centro de Estudios Constitucionales
_____. 1993[c], *Los tránsfugas no son tan malos*, in *El Pais*, 6 ottobre 1993, p. 13
_____. 2002[a], *Los limites de las democracias*, in *El Pais*, 26 aprile
_____. 2002[b], *La ley y la demanda*, in *El Pais*, 17 maggio

_____. 2002[c], *Los limites de la justicia penal*, in *El Pais*, 25 settembre, 13
RUBIO LLORENTE F., ARAGÓN M., *La legalización del PCE y su incidencia en el Estatuto jurídico de los partidos políticos en España,* in AA.VV., *Teoría y práctica de los partidos políticos*, a cura di P. De Vega García, Madrid, 1977, 231 ss.
RUIZ-NAVARRO PINAR J.L., *Artículo 44*, in *Comentarios a la Ley Orgánica del Régimen Electoral General*, a cura di L.M. Cazorla Prieto, Madrid, Civitas, 1986, 355-369
RUIZ-RICO RUIZ G., *La forma di governo in Spagna: elementi presidenzialisti nella forma di governo parlamentare*, in *Presidenzialismi, semipresidenzialismi, parlamentarismi: modelli comparati e riforme istituzionali in Italia*, a cura di L. Mezzetti e V. Piergigli, Torino, Giappichelli, 1997, 61-119
RUSSO A., *Collegi elettorali ed eguaglianza del voto.* Un'indagine sulle principali democrazie stabilizzate, Milano, Giuffrè, 1998
SABATELLI P.P., *La nuova legge sui partiti: il "caso" Batasuna*, in *http://web.unife.it/progetti/forumcostituzionale/*
SAIZ ARNÁIZ A., 1988, *El carácter obligatorio de la pertenencia a un grupo parlamentario: el Grupo misto y la agrupaciones del Congreso de los Diputados*, in *Revista de las Cortes Generales,* n. 13, 89-135
_____. 1989, *Los grupos parlamentarios*, Madrid, Congreso de los Diputados
_____. 2000-2001, *Elecciones primarias, representación política y democracia interna en los partidos: entre ilusión y el escepticismo*, in *Anuario de derecho constitucional y parlamentario*, n. 12-13, 179 ss.
SALAZAR BENÍTEZ O., *El candidato en el actual sistema de democracia representativa*, Granada, Comares, 1999
SALMONI F., 1992, *La natura giuridica della mozione di fiducia e di sfiducia costruttiva nei recenti dibattiti costituzionali in Spagna*, in *Quaderni costituzionali*, a. XII, n. 1, 125-135
_____. 1999, *Cronache costituzionali dall'estero: Spagna* (1° maggio – 31 agosto 1999), in *Quaderni costituzionali*, a. XIX, n. 3, 704-715
SALVADOR CRESPO, *La forma di governo locale in Spagna*, in AA.VV., *Forme di governo, sistemi elettorali, partiti politici: Spagna e Italia*, a cura di S. Gambino e G. Ruiz-Rico Ruiz, Rimini, Maggioli, 1996, 537-564
SÁNCHEZ AGESTA L., *Sistema politico de la Constitución Española de 1978*, II ed., Madrid, 1981; III ed., Madrid, Editora Nacional, 1984; VII ed., Madrid, Edersa, 1994
SÁNCHEZ-CUENCA I., *¿Ilegalizar Batasuna?*, in *El Pais*, 19 aprile 2002, 14
SÁNCHEZ DE DIOS M., *La disciplina de partido en los grupos parlamentarios del Congreso de los Diputados*, in *Revista de las Cortes Generales*, 1996, n. 39, 183-210
SÁNCHEZ GARCÍA J., *Los grupos territoriales del Senado*, in AA. VV., *I Jornadas de derecho parlamentario (21-24 marzo 1984)*, vol. II, Madrid, Congreso de los Diputados, 1985, 1175-1196
SÁNCHEZ NAVARRO Á.J., *Constitución, igualdad y proporcionalidad electoral*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1998

SANDULLI A.M., 1968, *Società pluralistica e rinnovamento dello Stato*, Milano, Giuffrè
_____. 1982, *Il governo della Spagna democratica: riflessioni introduttive*, in AA.VV., *Costituzione e struttura del Governo. L'organizzazione del Governo degli Stati di democrazia parlamentare*, Padova, Cedam, 437-506
SANTAMARIA J., *Partidos politicos y pluralismo democratico*, in AA.VV., *La Costituzione spagnola nel trentennale della Costituzione italiana*, Correggio Emilia, Arnaldo Forni, 1978, 21-30
SANTAMARÍA OSSORIO J., 1994, *Lista cerradas, abiertas y entreabiertas*, in AA.VV., *La reforma del régimen electoral*, Madrid, Centro de Estudios Consticucionales, 113-124
_____. 1996, *El debate sobre las listas electorales*, in AA.VV., *El debate sobre la crisis de la representación política*, a cura di A.J. Porras Nadales, Madrid, Tecnos, 231-263
_____. 1997, *Democracia parlamentaria y sistemas de partidos*, in AA.VV., *El Parlamento a debate*, a cura di M. Ramírez, Madrid, Trotta, 173-180
SANTAMARÍA PASTOR J.A., *Artículo 6*, in AA.VV., *Comentarios a la Constitución*, a cura di F. Garrido Falla, Madrid, Civitas, 1985, 85-98
SANTAOLALLA LÓPEZ, 1985, *Artículo 99*, in AA.VV., *Comentarios a la Constitución*, a cura di F. Garrido Falla, Madrid, 1985, 1388-1406
_____. 1987, *Problemas jurídico-políticos del voto bloquedo*, in *Revista de Estudios Políticos*, 1986, n. 53, 29-43 ed in AA.VV., *Las Cortes generales*, vol. III, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, (da cui sono tratte le citazioni), 2227-2245
_____. 1990[a], *Derecho parlamentario español*, Madrid, Espasa Calpe
_____. 1990[b], *El juramento y los reglamentos parlamentarios* (Comentario a la STC 119/1990 de 21 de junio), in *Revista española de Derecho Constitucional*, a. X, n. 30, 149-159
_____. 1992, *Partido político, grupo parlamentario y diputado*, in González Encinar J.J. (a cura di), *Derecho de partidos*, Madrid, Espasa Universidad-Calpe, 93-118
_____. 1994, *Mandato representativo, estatuto del parlamentario y partidos. España*, in AA.VV., *Democracia representativa y parlamentarismo*: Alemania, España, Gran Bretaña e Italia, a cura di A. Lopez Pina, Madrid, Secretaría General del Senado, 175-183
_____. 2003. *Parlamento y persecución del delito* (Comentario sobre los incidentes producidos en el Parlamento vasco por la suspensión de un grupo parlamentario por un auto judicial. Nota de urgencia sobre la disolución del mismo grupo en aplicación de la Ley de partidos políticos), in *Revista española de Derecho Constitucional*, a. XXIII, n. 68, 207-248
SANTSCHY A., *Le droit parlementaire en Suisse et en Allemagne*, Neuchátel, Ides et Calendes, 1982
SANZ PÉREZ A.L., *La naturaleza jurídica de los grupos parlamentarios. Una aproximación al proceso de juridificación de los grupos parlamentarios*, in *Corts. Anuario de derecho parlamentario*, 2001, n. 10, Valencia, Corts Valencianes, 2000, 331-368

SARMIENTO MÉNDEZ X.A. 1996, *Os grupos parlamentarios no dereito parlamentario galego*, in *Revista galega de Administración Pública*, n. 14, 251-261

_____. 2000, *Las sanciones por incumplimento de los deberes de los parlamentarios*, in *Corts. Anuario de derecho parlamentario*, 2000, n. 9, Valenza, Corts Valencianes, 317-330

SARTORI G., *Teoria dei partiti e caso italiano*, Milano, Sugarco, 1982

SATRUSTEGUI GIL DELGADO M., *Problemi del sistema elettorale spagnolo*, in *Le forme di governo nei moderni ordinamenti policentrici*. Tendenze e prospettive nell'esperienza costituzionale italiana e spagnola, a cura di G. Rolla, Milano, Giuffrè, 1991, 227-238

SAVATER F.. *Per Batasuna finita l'era dell'impunità*, intervista di L. Sacchetti, in *L'Unità*, 29 agosto 2002, 1

SAVIGNANO A., *I gruppi parlamentari*, Napoli, Morano editore, s.d. (1965)

SCARCIGLIA R., *Mandato imperativo e "transfuguismo": prospettive nell'ordinamento spagnolo e spunti comparatistici*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 1999, n. 1, 242-251

SCHINDLER P. (a cura di), *Datenhandbuch zur Geschichte des Deutschen Bundestages 1949 bis 1999*, Berlin, Nomos, 1999

SCHULZE-FIELITZ, *Der Fraktionslose im Bundestag: Einer gegen alle?*, in *Die Öffentliche Verwaltung*, Heft 19, ottobre 1989, 829-838

SEIJAS VILLADANGOS E., *Mutación de los resultados del sistema electoral: la práctica del transfuguismo político*, in *Parlamento y sistema electoral*. VI Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos, a cura di Pau I Vall F., Pamplona, Aranzadi, 1999, 119-145

SILVESTRI G., *I gruppi parlamentari tra pubblico e privato*, in AA.VV., *Studi per Lorenzo Campagna*, vol. II. Scritti di diritto pubblico, Milano, Giuffrè, 1980, 267-300

SOLÉ TURA J., APARICIO PÉREZ M.A., *Las Cortes Generales en el sistema constitucional*, II ed., Madrid, Tecnos, 1988

SOLOZÁBAL ECHEVARRÍA J.J., *Nación, nacionalidades y autonomías en la Constitución de 1978. Algunos problemas de la Organización territorial del Estado*, in *Sistema*, 1980, n. 38-39, 257-281

_____. 1985, *Sobre la constitucionalización de los partidos políticos en el derecho constitucional y en el ordenamiento español*, in *Revista de Estudios Políticos*, n. 45, 155-164

SOUTO GALVAN M, *La organización de los grupos parlamentarios y su relación con la sociedad*, in *Corts. Anuario de derecho parlamentario*, 2001, n. 10, Valencia, Corts Valencianes, 2000, 369-394

SPADARO A., *Riflessioni sul mandato imperativo di partito*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, n. 67, 1985, 21-53

STERN K., *Derecho del Estado de la República Federal Alemana*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1987

TAMAMES R., *Introducción a la Constitución española*, Madrid, Alianza Editorial, 1980

TESAURO A., 1967, *I gruppi parlamentari*, in *Rassegna di diritto pubblico*, 197-213

_____. 1973, *Il Parlamento, i partiti ed i gruppi parlamentari secondo la Costituzione italiana e alla luce dell'esperienza parlamentare*, in AA. VV., *Studi in onore di Carlo Emilio Ferri*, vol. II, Milano, Giuffrè

THERIAULT S.M., *Moving up or moving out: career Ceilings and Congressional Retirement*, in *Legislative Studies Quarterly*, 1998, n. 23, 419-433

TOMÁS MALLÉN B., 2003, *Los partidos políticos y el fenómeno del préstamo de parlamentarios en España*, intervento al convegno su *Partidos políticos y sistema electoral* (Siviglia, 3-5 dicembre 2003), in *www.us.es/cidc/Ponencias/electoral/BEATRIZTOMAS.pdf*

_____. 2004, *Proposta* formulata nel "Simposium sobre crisis de la representación política" (debate sobre propuestas concretas) svoltosi ad Oviedo il 26-28 maggio 2004) in *http://www.constitucion.rediris.es/simposium/Simposium.html*

TORRES DEL MORAL A., 1980, *Composición del Congreso de los Diputados*, in *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, n. 58, 29-69

_____. 1981, *Los grupos parlamentarios*, in *Revista de Derecho Politico*, n. 9, 21-66

_____. 1982, *Crisis del mandato representativo en el Estado de partidos*, in *Revista de Derecho Político*, n. 14, 7-30

_____. 1984, *Representación*, in *Diccionario del sistema político español*, a cura di J.J. González Encinar e D. Nohlen, Madrid, Akal, 809-819

_____. 1990, *Representación y sistemas electorales*, in AA. VV., *El Parlamento y sus transformaciones actuales*, a cura di A. Garrorena Morales, Madrid, 64-74

_____. 1991, *El estado español de partidos*, in *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, n. 8, 99-145

TORRES MURO I. 1985, *La Junta de Portavoces. Teoría general y caso español*, in AA.VV., *I Jornadas de Derecho Parlamentario*, (21-23 marzo 1984), vol. I, Madrid, Congreso de los Diputados, 293-316

_____. 1998, *Los derechos de los parlamentarios*, in *Revista de Derecho Politico*, n. 44, 257 ss.

_____. 1999, *La insospechada riqueza del artículo 23.2 CE*, in *Revista española de Derecho Constitucional*, a. XIX, n. 56, 289-296

TOSI S., *Diritto parlamentare*, II ed. a cura di A. Mannino, Milano, 1993

TOSI S., MANNINO A., *Diritto parlamentare*, Milano, Giuffrè, 1999

TRAVERSA S., *Le «novelle» alla riforma del regolamento della Camera dei deputati del 1971*, in Il *Parlamento nella Costituzione e nella prassi*, Milano, Giuffrè, 1979, 477-498

TRUJILLO G., Intervento, in F.J. GARCÍA ROCA, P.L. MURILLO DE LA CUEVA, *Democracia interna y control de los partidos políticos. Crónica del encuentro italo-español de octubre de 1983*, in *Revista de Estudios Políticos*, 1984, n. 42, 258-261

TRUJILLO PÉREZ A.J., *En torno a un aspecto del problema de la titularidad de los escaños: el transfuguismo político*, in AA.VV., *Estudios de derecho público*, a cura di J.J. Ruiz-Rico, Madrid, Tecnos, 1997, 1043-1054

TSATSOS D.T., *Il diritto dei partiti: verso una comune cultura europea?*, in *Quaderni costituzionali*, a. VIII, n. 3, dicembre 1988, 475-490

TURPIN D., *Droit constitutionnel*, II ed., Paris, PUF, 1994

VALLÉS J.M., 1986, *Sistema electoral y democracia representativa: nota sobre la Ley Orgánica del Régimen Electoral General de 1985 y su función política*, in *Revista de Estudios Políticos*, n. 53, 7-28

_____. 1987, *Quante Spagne elettorali? Dimensioni territoriali del fenomeno elettorale nella Spagna odierna*, in AA.VV., *Elezioni regionali e sistema politico nazionale. Italia, Spagna e Repubblica Federale Tedesca*, a cura di M. Caciagli e P. Corbetta, Bologna, Il Mulino, 1987, 97-127

_____. 1998, *El número de representantes y la dimensión de las circunscripciones*, in AA.VV., *El sistema electoral a debate: veinte años de rendimiento del sistema electoral español (1977-1997)*, a cura di J. Montabes, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas – Parlamento de Andalucía, 77-90

_____. 1992, *Un'esperienza recente: i sistemi elettorali substatali in Spagna*, in AA.VV., *Cittadini e rappresentanza in Europa*, a cura di G. Riccamboni, Milano, FrancoAngeli, 95-114

VANACLOCHA BELLVER F.J., *Los fenómenos del transfuguismo en la nueva política local*, in AA.VV., *El desarrollo del gobierno local* (una aproximación doctrinal), Madrid, Instituto Nacional de Administración pública, 1999, 199-236

VERA SANTOS J.M., *La crisis del mandato representativo en el sistema electoral de listas: el transfuguismo político*, in *Studia Carande. Revista de Ciencias sociales y jurídicas*, 1997, n. 1, 131-160

VERZICHELLI L., *I gruppi parlamentari dalla XIII alla XIV legislatura. Verso la stabilità maggioritaria?*, in *Politica in Italia. I fatti dell'anno e le interpretazioni. Edizione 2002*, a cura di P. Bellocci e M. Bull, Bologna, Il Mulino, 2002, 141-161

VÍBORAS JIMÉNEZ J.A., *Los grupos parlamentarios: reflexiones sobre su regulación en España y propuestas de reforma*, in AA. VV., *El Reglamento Parlamentario: propuestas de reforma* (a cura di J.M. Corona Ferrero, Á.L. Sanz Pérez, M. Souto Galvan, Santander, Parlamento de Cantabria – Foro21, 2000, 231-262

VICIANO PASTOR R., *Un dibattito scottante: l'autodeterminazione dei popoli*, trad. it. di M. Iacometti, in *Quaderni costituzionali*, a. XI, n. 1, aprile 1991, 165-178

VIRGA P., *Il partito nell'ordinamento giuridico*, Milano, Giuffrè, 1948

VIRGALA FORURIA E. 1988, *La moción de censura en la Constitución de 1978 (y en la istoria del parlamentarismo español)*, Madrid, Centro d estudios constitucionales

_____. 2003, *Los partidos políticos ilícitos tras la LO 6/2002*, in *Teoría y Realidad Constitucional*, n. 10-11, 2002-2003, 203-262 ed anche in *www.eduardovirgala.tk*

_____. 2004[a], *La STS de 27 de marzo de 2003 de ilegalización de Batasuna: el Estado de Derecho penetra en Euskadi* in *Teoria e Realidad Constitucional*, n. 12-13, 2003-2004, 609-629 ed anche in *www.eduardovirgala.tk* da cui sono tratte le citazioni

_____. 2004[b], *Los límites constitucionales a los partidos políticos en la LO 6/2002*, en J.A. MONTILLA MARTOS (a cura di), *La prohibición de partidos políticos*,

Almería, Universidad de Almería, 45-98 ed anche in *www.eduardovirgala.tk*, 1-41 da cui sono tratte le citazioni

Volpi M., *Le forme di governo*, in G. Morbidelli, L. Pegoraro, A. Reposo, M. Volpi, *Diritto costituzionale italiano e comparato*, Bologna, Monduzzi, 1995, 317-404

Von Beyme K., *Governments, Parliaments and the Structure of Power in Political Parties (1983)*, in *Western European Party Sistems. Continuity and Change*, London, Sage, 341-367

Waline J., *Les groupes parlementaires en France*, in *Revue de droit public et de la science politique*, 1961, 6, 1170-1237

Wolters J., *Der Fraktions-Status. Eine verfassungsrechtliche Neubestimmung*, Baden-Baden, Nomos, 1996

Zampetti P.L., *Dallo Stato liberale allo Stato dei partiti: la rappresentanza politica*, Milano, Giuffrè, 1965

Zanon N., *I diritti del deputato «senza gruppo parlamentare» in una recente sentenza del* Bundesverfassungericht, in *Giurisprudenza costituzionale*, II, 1989, 1147-1187

_____. 1991, *Il libero mandato parlamentare*. Saggio critico sull'articolo 67 della Costituzione, Milano, Giuffrè

_____. 1995, *Parlamentare (status di)*, in *Digesto delle Discipline Pubblicistiche*, IV ed., vol. X, Torino, Utet, 616-647

Legenda

Testi normativi

CE	*Constitución Española*
EAAnd	*Estatuto de Autonomía para Andalucía*
EAAr	*Estatuto de Autonomía de Aragón*
EAAst	*Estatuto de Autonomía para Asturias*
EACan	*Estatuto de Autonomía de Canarias*
EACant	*Estatuto de Autonomía para Cantabria*
EACat	*Estatuto de Autonomía de Cataluña*
EACCLM	*Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha*
EACe	*Estatuto de Autonomía de Ceuta*
EACLe	*Estatuto de Autonomía de Castilla y León*
EACVal	*Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana*
EAEx	*Estatuto de Autonomía de Extremadura*
EAGal	*Estatuto de Autonomía para Galicia*
EAIB	*Estatuto de Autonomía para las Islas Baleares*
EALR	*Estatuto de Autonomía de La Rioja*
EAMad	*Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid*
EAMel	*Estatuto de Autonomía de Melilla*
EAMur	*Estatuto de Autonomía para la Región de Murcia*
EAPV	*Estatuto de Autonomía para el País Vasco*
GG	*Grundgestz* tedesco
LAP	*Ley de Asociaciones Políticas* del 14 giugno 1976, n. 21
LEL	*Ley de Elecciones Locales* del 17 luglio 1978, n. 39
LG	*Ley 50/1997 de 27 de noviembre del Gobierno*
LODA	*Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del derecho de asociación*
LOFPP	*Ley Orgánica 3/1987, de 2 de julio de financiación de partidos políticos*
LOPJ	*Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio del Poder Judicial*

LOPP	*Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio de Partidos Políticos*
LORAFNA	*Ley Orgánica de reintegración y amejoramiento del Régimen Foral de Navarra*
LOREG	*Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General*
LOTC	*Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (testo integrato delle Leyes Orgánicas 2/1979, 8/1984, 4/1985, 6/1988, 7/1999 e 1/2000)*
LPP	*Ley de Partidos Políticos* del 4 dicembre 1978, n. 54
LRP	*Ley Fundamental para la Reforma Política* del 4 gennaio 1977, n. 1
RAEx	*Reglamento de la Asamblea de Extremadura*
RAMad	*Reglamento de la Asamblea de Madrid*
RAMel	*Reglamento de la Asamblea de la Ciudad de Melilla*
RAMur	*Reglamento de la Asamblea Regional de Murcia*
RANF	Règlement de l'Assembléè nationale français
RC	Regolamento Camera dei deputati
RCAr	*Reglamento de las Cortes de Aragón*
RCCLe	*Reglamento de las Cortes de Castilla y León*
RCCLM	*Reglamento de las Cortes de Castilla-La Mancha*
RCD	*Reglamento del Congreso de los Diputados.*
RCVal	*Reglamento de las Cortes Valencianas*
RJGPAst	*Reglamento de la Junta General del Principado de Asturias*
RPAnd	*Reglamento del Parlamento de Andalucía*
RPCan	*Reglamento del Parlamento de Canarias*
RPCant	*Reglamento del Parlamento de Cantabria*
RPCat	*Reglamento del Parlamento de Cataluña*
RPCD	*Reglamento provisional del Congreso de los Diputados*
RPGal	*Reglamento del Parlamento de Galicia*
RPIB	*Reglamento del Parlamento de las Islas Baleares*
RPLR	*Reglamento del Parlamento de La Rioja*
RPNav	*Reglamento del Parlamento de Navarra*
RPS	*Reglamento provisional del Senado*
RPV	*Reglamento del Parlamento Vasco*
RS	*Reglamento del Senado*
RSF	Règlement du Sénat français
RSR	Regolamento Senato della Repubblica

FORMAZIONI POLITICHE

AP	*Alianza Popular*
BNG	*Bloque Nacionalista Galego*

C.D.	*Coalición Democrática*
CC	*Coalición Canaria*
CDC	*Convergència Democrática de Calalunya*
CDS	*Centro Democrático y Social*
ChA	*Chunta Aragonesista*
CiU	*Convergencia i Unió*
EE	*Euskadiko Eskerra*
ERC	*Esquerra Republicana de Catalunya*
HB	*Herri Batasuna*
IU	*Izquierda Unida*
M.Cat.	*Minoria Catalana*
P.And.	*Partido Andalucista*
P.Liberal	*Partido Liberal*
P.S.A.	*Partido Socialista Andalucista*
P.S.P.	*Partido Socialista Popular*
PAD	*Partido de Acción Democrática*
PCE	*Partido Comunista Español*
PNV	*Partido Nacionalista* Vasco
PP	*Partido Popular*
PSOE	*Partido Socialista Obrero Español*
UCD	*Unión de Centro Democrático*
UPN	*Unión del Pueblo Navarro* (dal 1982 confluito in *Alianza Popular*)

RIVISTE

Arch. dir. cost.	*Archivio di diritto costituzionale*
Crit. dir.	*Critica del diritto*
Dig. disc. pubbl.	*Digesto delle discipline pubblicistiche*
Dir.pubbl.comp.eur.	*Diritto pubblico comparato ed europeo*
Enc. dir.	*Enciclopedia del diritto*
Enc. giur.	*Enciclopedia giuridica*
Giur. cost.	*Giurisprudenza costituzionale*
Pol. dir.	*Politica del diritto*
Quad. cost.	*Quaderni costituzionali*
Rass. parl.	*Rassegna parlamentare*
Rass. pol. st.	*Rassegna di politica e di storia*
Rev. cen. es. const	*Revista del Centro de Estudios Constitucionales*
Rev. cor. gen.	*Revista de las Cortes Generales*
Rev. der. pol.	*Revista de Derecho Político*
Rev. der. pub.	*Revista de Derecho Público*
Rev. dr. publ. sc. pol	*Revue de droit public et de la science politique*
Rev. es. inv. soc.	*Revista española de investigaciones sociológicas*

Rev. es. pol.	*Revista de Estudios Políticos*
Rev. esp. der. const.	*Revista Española de Derecho Constitucional*
Rev. gen. der.	*Revista general de Derecho*
Riv. dir. cost.	*Rivista di diritto costituzionale*
Riv. it. sc. pol.	*Rivista italiana di scienza politica*
Studi parl. pol. cost.	*Studi parlamentari e di politica costituzionale*